

“LA UE SOLO REACCIONA DE MANERA
CONJUNTA CUANDO SE VE OBLIGADA
POR LAS CIRCUNSTANCIAS A RESPONDER
A GRANDES CRISIS, LO QUE LA SITÚA EN
UNA POSICIÓN DE DEBILIDAD”

Pol Morillas, director de CIDOB

EN CONVERSACIÓN CON
Luuk van Middelaar
Historiador y filósofo

LUUK VAN MIDDELAAR

(Eindhoven, 1973) es uno de los analistas políticos más agudos y respetado en los pasillos de las instituciones europeas. Exresponsable de los discursos de Herman van Rompuy cuando el belga presidía el Consejo Europeo (2009-2014), van Middelaar es profesor de Fundamentos y Práctica de la Unión Europea y sus Instituciones en la Universidad de Leiden, Países Bajos. En 2012 fue galardonado con el Premio del Libro Europeo y el Premio Louis Martin por su libro *El paso hacia Europa* (Galaxia Gutenberg, 2013). Su último ensayo es *Alarums and excursions* (2019), donde realiza un exhaustivo retrato de la política de la UE de gestión de crisis en los últimos diez años.

PM: Comencemos nuestra conversación con una primera parte, dedicada a los retos domésticos de la UE. Actualmente nos encontramos en medio de una pandemia que ha tensionado las estructuras políticas y económicas de la UE y de los estados miembros, abriendo la puerta a una crisis económica generalizada y severa. Sin embargo, parece claro que la respuesta de la UE ha sido muy distinta de la que ofreció en crisis anteriores, como la financiera de 2008. ¿Cómo ha evolucionado la maquinaria de decisiones políticas de la UE, especialmente en el contexto de reacción a las crisis recurrentes que han tenido lugar en los últimos años?

LvM: En sus inicios, el proceso de integración europea centró sus esfuerzos en la creación de un mercado único, con la elaboración de una entidad de carácter normativo *ad hoc* para cada cuestión que emergía. Esta fue la época de la *rule politics*, del gobierno a partir de normas y estándares, y que, por tanto, demoraba el proceso de decisión hasta lograr los consensos necesarios. Este fue un proceso lento, que requería de mucha perseverancia y paciencia para alcanzar los acuerdos estándares que hoy gobiernan, por ejemplo, la libre circulación de bienes, servicios y personas por toda la Unión. Sin embargo, en los últimos 12 años este *modus operandi* ha cambiado, porque la UE ha tenido que reaccionar de manera inmediata a una sucesión de crisis –la financiera y la pandemia global, pero también a la crisis migratoria en Grecia, frente a la que se debían tomar medidas en cuestión de días. En este nuevo contexto de emergencia, Bruselas ha tenido que dar respuestas ágiles, rápidas y efectivas que en muchos casos han sido elevadas al máximo nivel, al de los jefes de Estado y de gobierno de los 27, en el seno del Consejo Europeo.

PM: Unas decisiones que a menudo son cuestionadas por los votantes y los parlamentos nacionales...

LvM: Efectivamente. Al volver a sus respectivos países estos mismos líderes tienen que rendir cuentas y defender estas decisiones ante sus parlamentos y votantes nacionales ya que, cada vez más, existe la consciencia entre los ciudadanos de los estados miembros que las decisiones tomadas por la UE afectan hoy de manera más directa a su vida cotidiana que en el pasado, de manera que estos se sienten más impelidos a cuestionar las políticas comunitarias.

PM: La sensación es que existe una politización de la agenda europea, en el sentido de que cada vez hay más cuestiones, como la integración o desintegración de la UE, o la adopción de deuda común, que son también temas de debate entre las opiniones públicas nacionales. Ahora que Bruselas es más nacional, y viceversa, el marco nacional es más europeo; ¿cómo pueden los líderes políticos de los estados miembros compatibilizar la defensa del interés común de la UE en Bruselas, y, al mismo tiempo, contentar a los votantes y parlamentos nacionales?

LvM: Coincido con la idea de la politización. La UE ha dejado atrás su momento tecnocrático –donde la agenda era eminentemente técnica– para, cada vez más, tener que lidiar con cuestiones políticas, de valores, y también mucho más mediáticas. Lo que les diría a los líderes políticos es doble: incide primero en la dimensión de *lo político*, y después, en la dimensión de *las políticas*. En relación con lo primero, creo que sería necesario hablar mucho más de los intereses comunes, y no tanto de los valores. Por ejemplo, en el tema de las migraciones, existe un interés común en proteger la frontera común, y la coincidencia de que la frontera de Grecia es



hoy también la frontera de los holandeses o los alemanes. Aquí existe un espacio para la concertación de intereses, que va más allá de los valores propios de cada país. En relación con las políticas, llama la atención el cambio diametral que estas han experimentado en los años recientes y especialmente, por efecto del Brexit. Desde el estallido de la crisis financiera, hace 12 años, hemos asistido a una transformación del espíritu de las políticas de la UE; de la necesidad de defender valores como la libertad -libre circulación de movimientos, de capital, de estudiantes, etc.- a la necesidad de proteger el espacio comunitario ante las amenazas exteriores. Y aquí no solo la crisis ha jugado un papel, sino que también ha sido un proceso influido por desafíos importantes de distinta naturaleza, como la crisis de los refugiados, el Brexit o la llegada de Donald Trump a la presidencia de EEUU.

PM: Los cambios que apunta afectan al contexto de la toma de decisiones y al contenido de las mismas, así que cabe suponer que las estructuras y los mecanismos institucionales también se han visto alterados. ¿En qué ha cambiado el sistema institucional de toma de decisiones de la UE?

LvM: A pesar de que existe un debate vivo entre el mundo académico al respecto, mi sensación es que, realmente, el mecanismo de toma de decisiones no ha cambiado sustancialmente. De hecho, el Consejo Europeo fue creado precisamente para gestionar las crisis al máximo nivel. Lo que ha cambiado a este respecto, es que cada vez más cuestiones de la agenda toman un cariz político, y, por tanto, la lista de temas a tratar al máximo nivel se incrementa. Además, los procesos de toma de decisiones a causa de las respuestas que estas crisis han requerido han evolucionado, y es probable que ciertas prácticas decisorias al más alto nivel se mantengan en el futuro.

PM: Esto nos lleva a preguntarnos por el papel del Consejo Europeo: ¿podrá seguir asumiendo y gestionando un volumen creciente de las grandes decisiones de la UE?, ¿puede esto llevarse a cabo en el futuro sin alterar sustancialmente la arquitectura institucional de la UE?

LvM: Sí, yo creo que sí, aunque la duda es muy pertinente. El reto más acuciante de la UE a nivel doméstico es que, en el actual contexto de politización, el número de asuntos europeos con tintes políticos puede aumentar hasta tal punto de que, si todos los temas deben tratarse al más alto nivel, esto acabe saturando el proceso de toma de decisiones. Sin duda, no es una cuestión que pueda responderse fácilmente sin entrar en el terreno de los tecnicismos. Una posibilidad sería anticipar el máximo de decisiones, las menos tóxicas o controvertidas, a estamentos como el Consejo de Asuntos Generales, para que por lo menos algunas cuestiones quedaran resueltas antes de llegar al máximo nivel. Mi experiencia en primera persona es que, sin embargo, resulta difícil que no sean los líderes los que, a menudo en los alledaños de la conferencia, acaben resolviendo las cuestiones más delicadas. Sinceramente, en el corto plazo no se divisa una alternativa factible al actual entramado institucional europeo. Una mejora reseñable es que hoy la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, es también miembro de pleno derecho del Consejo Europeo, junto a los líderes de los 27 estados miembros. Esto es sin duda un valor añadido a la hora de favorecer la concertación de decisiones, acciones y políticas, y puede aumentar la actualmente reducida capacidad de anticipación del Consejo ya que,



como sabemos, la Comisión es quien tiene el mandato de la iniciativa política. Los líderes de los estados miembros, por su parte, también tienen un interés creciente en que sus compromisos adquiridos en Bruselas no les pasen factura a la vuelta a sus cancillerías.

PM: Abandonemos el ámbito doméstico e institucional de Bruselas, para centrarnos ahora en la dimensión exterior de la política europea y su imagen exterior. En sus recientes trabajos hace referencia al actual despertar geopolítico de la UE, y lo vincula a una combinación de tres dimensiones geopolíticas: la geopolítica del poder, la geopolítica del territorio y la geopolítica de la narrativa. ¿Cómo puede la UE combinar los tres factores para maximizar el impacto de su proyección global?

LvM: Recientemente hemos escuchado a los líderes de la UE afirmar que pretenden liderar una "Unión geopolítica". Y, sin embargo, no queda claro a lo que se refieren, y lo que se desprende, supone un cambio radical respecto a lo que la UE ha representado históricamente. Mi impresión es que Bruselas aún infravalora las implicaciones de este cambio, ya que la UE no fue construida ni cuenta con las herramientas para llevarlo a cabo; fue creada, precisamente, para dejar atrás el mundo geopolítico. Su objetivo fundacional fue desarrollar un cuerpo normativo, con el objetivo del mercado único; pero para añadir el factor de poder a la fórmula, y su influencia en la arena internacional, necesita de más instrumentos que van mucho más allá de las leyes y del comercio. Debe incidir en el factor *geo* de la geopolítica, que hoy no tiene la importancia que debería para Bruselas. Un actor geopolítico debe tener muy presente su situación geográfica en el mundo, del mismo modo que considera el componente *geo* que afecta a los estados miembros. No se percibe igual la amenaza que puede suponer Rusia en el este que en el sur de Europa, donde existe mayor preocupación por el Mediterráneo. Bruselas ha dedicado mucha atención a su geografía interior -eliminando sus fronteras internas, y, sin embargo, se ha olvidado de la importancia de su posición y entorno geográfico global. Ahora se da cuenta de la importancia que está adquiriendo el control de las fronteras exteriores, que se deben proteger ante las amenazas actuales y futuras.



Como europeos es urgente que mantengamos un debate político, y público, sobre cuáles son nuestros intereses estratégicos y nuestros valores fundamentales comunes

PM: ... y en relación con el tercer factor, ¿cómo puede la UE reforzar su narrativa geopolítica?

LvM: Ciertamente, los actores geopolíticos necesitan de un relato que acompañe su acción exterior y que refuerce las nociones de identidad colectiva, de un *nosotros*, y de un progreso común. Esto lo vemos claramente en los discursos de los líderes políticos de EEUU, que se posicionan como fuerza de bien en el mundo, o de China, que vuelve a ser una gran potencia tras un periodo de humillación. Sin embargo, los europeos tenemos dificultades para dotarnos de una narrativa común y distintiva, ya que en Europa persisten multitud de identidades nacionales y, además, porque abogamos por valores que además de europeos son también universales, como la democracia o los derechos humanos. A los europeos nos es difícil hacer referencia a nuestra historia común, por los conflictos traumáticos que históricamente hemos sufrido y esto no nos ayuda a construir nuestra propia narrativa de identidad común. A veces da la impresión de que Europa nació en 1950, cuando se pusieron los fundamentos de la actual UE, olvidando los 25 siglos anteriores que, con luces y sombras, han hecho de Europa lo que es hoy en día. Lo cierto es que, sin una narrativa común, Europa no puede desplegar geopolítica alguna.

PM: Sin abandonar el tema de la narrativa, cuando se observan las sucesivas estrategias europeas de política exterior europea, se percibe que Europa tiende a realizar bien una parte de la tarea, la del diagnóstico, y, sin embargo, obtiene resultados mucho más modestos respecto a la acción y la implementación. ¿Cómo puede la UE mejorar su acción exterior en base a las estrategias?

LvM: La obsesión europea por defender unos valores no le ha permitido desenvolverse bien en la anticipación de los grandes desafíos en términos de intereses. Y, en este sentido, solo reacciona de manera conjunta cuando se ve obligada por las circunstancias a responder a grandes crisis, lo que la sitúa en una posición de debilidad. Debemos ser capaces de articular un discurso de lo que para nosotros es esencial preservar, sobre todo ante las nuevas e incipientes amenazas exteriores. Esta es una tarea esencial que la UE todavía no ha empezado, y en la que los *think tanks* tienen mucho que aportar.

¿Cómo debe la UE interactuar con los grandes poderes -en particular EEUU y China- y qué estrategia debería desarrollar en este mundo multipolar?

LvM: Como europeos es urgente que mantengamos un debate político, y público, sobre cuáles son nuestros intereses estratégicos y nuestros valores fundamentales comunes. Este debate aún no ha tenido lugar y resulta cada vez más ineludible; de otro modo nos será imposible proyectarnos en el mundo de manera estratégica. Debemos esclarecer cuanto antes nuestros intereses comunes, tanto a nivel territorial, como en materia seguridad, migraciones o de fronteras exteriores, por citar tan solo algunos ejemplos. Y como resultado de este proceso también es muy posible que nos demos cuenta de que solo algunos de estos intereses coinciden con los de nuestro tradicional aliado, los EEUU. De lo contrario, si solo nos proyectamos al mundo a través de los valores que creemos y decimos defender, sin una reflexión profunda, sin ocupar una posición de poder que nos permita defender activamente estos valores, siempre estaremos en manos de EEUU, con quien, de hecho, ya compartimos muchos de ellos. Pero lo cierto es que además de los valores, existe un número significativo de intereses que difieren sustancialmente entre ambos y que desde Europa debemos atender de algún modo, particularmente respecto a China. Pero también, por ejemplo, en relación a Rusia -que nunca tendrá las mismas implicaciones para Bruselas que para Washington, África o respecto a un posible conflicto con Irán. De nuevo, el factor *geo* es un elemento que no podemos obviar a la hora de trazar líneas rojas, identificar nuestros valores esenciales y calcular los costes de defenderlos, junto con los genuinos intereses europeos.



Esta entrevista es una síntesis editada de una conversación más extensa, que se encuentra disponible en formato vídeo en el canal You tube de CIDOB, y a la que se puede acceder mediante el siguiente código QR.