

NOTA CRÍTICA

EUROPA DESPUÉS DE EUROPA

E. Lamo de Espinosa (coord.)
Academia Europea de Ciencias y Artes, 2010.

El libro que presentamos es fruto de la labor investigadora sobre *El Papel de Europa en el Mundo*, llevada a cabo durante los últimos cuatro años en la Delegación Española de la Academia Europea de Ciencias y Artes bajo la dirección de D. Emilio Lamo de Espinosa. El resultado de estos debates (en los que han participado Isbell, Noya, Sandell, Torreblanca, Areilza, Powell y Requeijo, todos ellos pesos pesados del campo de las relaciones internacionales y, en mayor o menor medida, vinculados con el Real Instituto Elcano) se nos presenta dividido en dos partes: *Fortalezas y debilidades de Europa* y *Europa y la gobernabilidad del mundo*, precedidas por dos capítulos introductorios firmados por Lamo de Espinosa. Se trata de un libro extenso (619 páginas), en el que sus autores nos ofrecen sus reflexiones bajo el prisma de la aparición de un mundo poseuropeo, una «era planetaria» en la que nuestro (sub)continente «ha dejado de tener significación histórica, para pasar a ser una historia regional, ya no la historia del mundo, como ha sido en los últimos siglos». El libro está im-

buido de un cierto pesimismo acerca de las posibilidades de Europa en el nuevo orden mundial, que contrasta con el optimismo que destilan otros trabajos sobre el tema, como el libro de Mark Leonard «*Why Europe will run the 21st century*», que se cita hasta en tres ocasiones en la obra que ahora analizamos. Ofrecemos en este artículo un repaso de este estudio valiente y riguroso de los desafíos a los que se enfrentará la Unión Europea (UE) durante las próximas décadas. Un análisis que ha sido realizado por convencidos europeístas y cuyo fruto son una serie de propuestas, no siempre políticamente correctas, que se van concretando a lo largo de los capítulos dedicados a la situación económica, demográfica, a la acción exterior o a la seguridad. Comenzamos nuestro comentario con los dos primeros capítulos del profesor Lamo de Espinosa, en los que hacemos especial hincapié pues sus argumentos sirven de encuadre al resto de capítulos del libro.

Bajo el título de *Europa, libre y feliz como Suiza*, Lamo de Espinosa empieza poniendo el dedo en la llaga: 1989 marcó el inicio de la última globalización que ha supuesto una aceleración vertiginosa de la sucesión de cambios a nivel mundial, a la que la UE no ha sabido incorporarse dada «la incapacidad de la Unión para pasar de un modelo confederal, articulado en torno al mercado, a una lógica federal que supe-

re el Estado-Nación». Esta incapacidad ha sido puesta de manifiesto por otros autores, que se han formulado la pregunta: «¿Qué es Europa? ¿Un área civilizada única o únicamente una denominación geográfica? [...] Hay cuatro grandes problemas que aquejan la idea de una Europa convertida en un super Estado-nación: la soberanía de los Estados, el nacionalismo de los pueblos, la integración de los grupos étnicos no europeos y la incorporación de los países europeos no occidentales»¹. Aunque la cita es de 1994, los problemas, que de una u otra forma se abordan a lo largo del libro, siguen presentes; sin ir más lejos, no hay un consenso claro sobre cuáles deben ser los límites de la Unión. Para Lamo se trataría de saber «si las ampliaciones están forzando la profundización del modelo federal o la lógica de la ampliación continua impide la profundización». Según este autor, el avance en el terreno económico y monetario (el gradualismo que defendía Monnet) pone de relieve el déficit político, que debería además generar una gobernanza económica, junto con una profundización de los mecanismos democráticos, que permitan una mayor participación y nos alejen de «una gestión de la política europea en términos de des-

¹ LLOBERA, Josep R. (1994): *The God of Modernity. The development of Nationalism in Western Europe*, Berg, 1996.

potismo ilustrado». Ya en 1976 Willy Brandt trazaba de forma clara el camino que debería seguir Europa: a la profundización en la unión económica a través del Mercado Común, seguiría una unión social, entendida como una extensión y homogeneización de los niveles de vida, y sólo en último término se produciría la unión política². Contestaríamos, por tanto, afirmativamente a la pregunta de Lamo sobre la ralentización que las sucesivas ampliaciones, y en particular la más reciente, han supuesto para el proceso de unificación política, ya que en la época en la que el canciller alemán formulaba sus predicciones, la Unión Europea estaba formada por Estados que eran económica, política y socialmente más homogéneos y cuyas relaciones eran fruto del *statu quo* posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, y como también adelantaba el canciller (aunque en secuencia inversa) la ampliación de la Unión al Este de Europa fue una respuesta necesaria a la unificación alemana³. En consecuencia, habrá que esperar a que dicha ampliación se consolide para que dos Europas homogéneas avancen hacia una unión política.

Lamo de Espinosa plantea un dilema adicional, más relacionado con la soberanía de los Estados y el nacionalismo de los pueblos del que habla Llobera: no sabemos si estamos ante un espacio geográfico o ante una nueva forma de relaciones internacionales que sustituye al antiguo orden westfaliano. Quizá convenga redactar un nuevo *Informe Durham*, como el que el Alto Comisionado canadiense redactó en 1839 con el fin de encontrar un *new deal* para el territorio, que evitase caer de nuevo en la política que llevó a la independencia americana. Fruto de este informe es la solución del *dominion status*, que luego se extendería a toda la Commonwealth⁴. Para tratar de dar respuesta al dilema planteado por Lamo (la UE como «un orden internacional e interestatal nuevo, poshobbesiano [...], kantiano [...] o posmoderno [...] en el que el recurso a la violencia ha desaparecido de las relaciones internacionales»), se hace necesario explorar dos aspectos importantes en la construcción de este nuevo orden interestatal. El primero sería el papel de la identidad nacional, tema aludido en las obras citadas de Llobera, Thomas y Brandt desde puntos de vista diferentes: desde el nacionalismo de los pueblos frente al Estado para el primero; la defensa de la estructura estatal para el se-

gundo y el mantenimiento de los valores de la identidad nacional a partir de los cuales construir un Gobierno europeo para el tercero. Frente a ello, Lamo señala que ha sido precisamente la desnacionalización de las políticas estatales lo que ha permitido la construcción de Europa. Aunque no se trata de forma directa en el libro, quizá convendría preguntarse hasta qué punto la Unión es fruto del equilibrio de estas fuerzas contrapuestas (desnacionalización y nacionalismo) que «amenazan al Estado-nación no sólo desde arriba, desde ángulo internacional o supranacional sino también desde abajo [...] por el desarrollo de los Gobiernos autónomos»⁵. Y si respondiésemos afirmativamente podríamos llegar a la conclusión de que es ese equilibrio entre Estados, nacionalismos y descentralización administrativa el responsable, al menos en parte, de la indefinición de la Unión Europea como entidad política. Como señala Requeijo en el capítulo dedicado a la economía, el *informe Durham* de Europa, al que nos referíamos antes, quizá debiese abarcar no sólo la relación de los estados con la Unión sino también la de las regiones y nacionalidades tanto con los Estados como con la Unión, así como el papel de las burocracias regionales, estatales y comunitarias.

² FALLACI, Oriana (1976): *Interview with History*. Houghton Mifflin Co. Boston.

³ *Ibid.*, página 223. «Creo que un cambio en las relaciones entre las dos Alemanias sólo tendrá lugar como resultado de un cambio en las relaciones entre las dos Europas».

⁴ THOMAS, Hugh: *The Future of Europe*, página 52.

⁵ *Ibid.*, página 22.

Un segundo aspecto que terminaría de explicar esta indefinición de la Unión, es el que Brandt denominaba tercera dimensión de Europa: EE UU como parte de Europa en el área de seguridad. Este último es uno de los principales retos que, según Lamo, debe superar la UE: desarrollar una política exterior común y su corolario, una política de seguridad europea, que le permita moverse por el mundo sin necesidad de ir bajo el paraguas de la OTAN, esto es, de EE UU. Los capítulos octavo y noveno tratan específicamente estos temas. Junto a estas cuestiones más «filosóficas», se señalan los dilemas relativos al modelo socio-económico, con una confrontación del «modelo bávaro de Estado de Bienestar franco-alemán [...] frente al modelo anglo-americano privatizado y desregulado», sin olvidar que urge una revisión de la demografía, temas que se tratan con amplitud en los capítulos 3.º, 4.º y 5.º Este conjunto de elementos conforman una Unión Europea «libre y feliz como Suiza», «una sociedad de alta calidad pero aislada y ensimismada». Según Lamo, la UE no puede continuar por ese camino: es demasiado grande para evitar comportarse como un jugador global y debe estar preparada para compartir responsabilidades en seguridad global.

Una parte importante de este capítulo, y que anticipa la temática del siguiente, trata del «nuevo mundo emergente», centrándose en las

consecuencias del espectacular crecimiento económico de, entre otros, los llamados BRIC (Brasil, Rusia, India y China): reducción de la desigualdad en el ámbito interno; aumento del peso económico y, finalmente, advenimiento de la Gran Convergencia a través de la puesta en marcha de la Gran Transformación: el cumplimiento de las tesis de Baumol sobre la convergencia en niveles de renta per cápita de los países con economías abiertas con el país líder, está produciendo a la vez (y en parte gracias a) la Gran Transformación, la fuerza dominante que está moldeando el mundo actual, que comenzó en 1989, gracias a la mayor rapidez con que se producen los cambios tecnológicos, productivos y sociales, muy superior a la de, por ejemplo, la Revolución Industrial.

Una de las virtudes del libro consiste en dibujar un escenario muy amplio, que incluye las principales tendencias geopolíticas presentes en el mundo actual. Y eso es lo que hace en el segundo capítulo introductorio, *Un mundo post-europeo*, en que se analiza la globalización en sentido amplio, para situar a la UE en un momento histórico «en el que se está produciendo por primera vez en la historia la emergencia de una civilización mundial». Lamo describe la hegemonía americana, su poderío económico y militar y reflexiona sobre su posible declive. Se pregunta cuáles son los candidatos para suceder o compartir las

posiciones de liderazgo a nivel mundial, con un hincapié especial de China en este mundo «post-europeo». En este sentido, se plantea la emergencia de un *acquis occidentale* conformado por la democracia, el mercado y la ciencia que, gracias a la difusión de estos valores, implica un proceso de occidentalización del mundo, al tiempo que paradójicamente Occidente va perdiendo iniciativa y poder relativo. El hecho que destaca es que la globalización va extendiendo una suerte de «civilización» mundial que conjuga ciertos instrumentos de revitalización y supervivencia de culturas a la vez que las «racionaliza y las impregna de formas estándar que son occidentales, formas que, al tiempo que se expanden y generalizan, dejan de ser propiamente occidentales».

Concluye su introducción señalando algunas posibles formas de gobierno de este mundo actual entre las que destaca una alianza, cuyo eje vertebrador sea una OTAN reformada que incluya América Latina y que permita superar la Alianza de Civilizaciones por una «alianza de civilizados».

En cuanto a los capítulos dedicados a las *Fortalezas y debilidades de Europa*, el primero de ellos (tercero del libro) examina la situación de la economía europea, que sitúa en una encrucijada, fundamentalmente debido a su escaso dinamismo y al elevado desempleo. Ambos factores están contribuyendo a re-

ducir su peso relativo. Esta situación «flujo» contrastaría con los datos *stock* de la economía de la UE: primera a nivel mundial por tamaño de su PIB y mayor potencia comercial. El profesor Jaime Requeijo, autor de este capítulo, trata de buscar las causas de esta falta de dinamismo y recomienda algunas medidas a aplicar. Podríamos clasificar las causas que señala Requeijo en públicas y privadas. Las primeras estarían formadas por una cadena en la que el elevado nivel de intervención pública supone a su vez un elevado gasto público, que requiere una profunda fiscalidad, para financiar la existencia del Estado del Bienestar, sí, pero también las ayudas públicas y la necesidad de burocracias interventoras y reguladoras (elemento característico de la UE, como señalábamos más arriba) que generan todos estos elementos. Las de carácter privado tendrían que ver con los cambios que se han producido en las preferencias entre ocio y trabajo y, en opinión del autor, traen causa, también, de las anteriores: la elevada fiscalidad y la aparente seguridad existente por la protección social han llevado al ciudadano a sustituir ocio por trabajo, lo que actualmente supone una rémora a nuestra productividad e implica la posibilidad de un futuro problemático. Para superar estas dificultades se señalan cuatro objetivos concretos: completar el mercado común, que requeriría la ampliación de la

zona euro y la liberalización del comercio de servicios; una mayor flexibilización de las economías, que pasaría por una reducción del peso de las administraciones públicas que permitiese reducir gasto e impuestos, además de facilitar la creación de empresas; más horas y más años de trabajo (algo que ya se está produciendo) y, por último, corregir la dependencia en materia energética. Pueden criticarse las propuestas, pero es justo señalar su valentía por la concreción y argumentación clara y directa, mérito que comparte el siguiente capítulo, dedicado precisamente a la energía y que lleva por título, *La trampa de los recursos. Energía y cambio climático*. Para su autor, Paul Isbell, la energía es una variable fundamental de la ecuación que define los contornos de las limitaciones de la UE y articula sus posibilidades. La dependencia fósil limita las posibilidades de la UE tanto por la emisión de gases de efecto invernadero como la inseguridad que genera no tener garantía de suministro. Ante esto, la mejor estrategia es una política integral que promueva el nexo mercado-tecnología-regulación: una estrategia basada en el mercado en la cual la regulación prudente pero rigurosa promueva la competencia económica al tiempo que incentive los avances tecnológicos y trate de corregir los fallos de mercado. Para Isbell podría ser necesario el abandono del cambio climático como

bandera política a favor de un nuevo énfasis en la seguridad energética; un debate sobre el papel de la energía nuclear frente al carbón limpio (generación de electricidad mediante fuentes energéticas fósiles, que utilizan sistemas de captura de CO₂) en el que Isbell se decanta por el uso de la nuclear frente a esta otra. Reflexiona también acerca del neomaltusianismo, surgido tras las alzas de precios de 2008, el análisis del comportamiento de los precios de la energía y defiende la competitividad, la sostenibilidad y la seguridad en el suministro como los valores clave que deben guiar la política energética. Termina con seis recomendaciones claras y argumentadas, inspiradas en las ideas que hemos comentado, sobre las opciones de política energética para Europa.

Este análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) parcial de Europa continua con un capítulo dedicado a una *¿Europa sin europeos? La realidad demográfica de Europa*. Menos analítico y más descriptivo, Rickard Sandell presenta en este capítulo un panorama ciertamente preocupante sobre la evolución demográfica mundial y la reducción del peso relativo de Europa, las consecuencias del declive demográfico, especialmente en cuanto al envejecimiento de la población para la seguridad, las fuerzas armadas y la población activa. También analiza las diferencias regionales, el fenómeno de la inmi-

gración transversal y los cambios geoestratégicos. Con las tasas de fecundidad actuales y el crecimiento de población previsto para 2050, la población europea pasará de representar un 12 por 100 de la total mundial a tan sólo un 8 por 100, esto es, un descenso real de población de casi 70 millones (un 10 por 100); frente a esto, en el período 1950-2010, la población de EE UU y la UE han pasado de 730 millones de personas a representar 1.030 millones. Sin duda, las consecuencias de la inmigración para la idiosincrasia, la cultura europea y las recomendaciones sobre su tratamiento son de especial trascendencia.

El último de los capítulos de esta primera parte aborda una de las más cacareadas fortalezas de la Unión, su *soft power*. Tras analizar el concepto de poder blando, basándose en el análisis de Joseph Nye (que incluye la cultura, los valores políticos y la legitimidad o autoridad moral de la política exterior), Javier Noya revisa los puntos fuertes y débiles del poder blando europeo, tanto en términos absolutos como relativos, y termina presentando un diagnóstico basado en la disonancia cognitiva o frustración de expectativas que está generando la UE respecto al poder blando de Europa y un análisis estratégico de este poder blando considerado como bien público. Es en este capítulo en el que más se pone de manifiesto el pesimismo (o quizá es rea-

lismo) de este libro frente al escrito por Mark Leonard⁶. Para este autor una de las razones por las que Europa dominará el mundo es que mientras que EE UU puede invadir un país (cita el ejemplo de Irak) la legislación europea es un poder transformador de la sociedad de un país, lo que no sólo es cierto para sus miembros y los países candidatos, sino también para lo que denomina Euroesfera, una serie de países que están bajo la influencia de la UE y que suponen un tercio de la población mundial.

La segunda parte de esta obra, *Europa y la gobernabilidad del mundo*, comienza con dos capítulos firmados por José Ignacio Torreblanca y José María de Areilza, quienes nos ofrecen, esta vez por separado, un *diagnóstico diferencial* de la política exterior europea⁷. Comienza Torreblanca esta sección señalando, en primer lugar, que la fragmentación del poder europeo es la causa por la cual Europa, pese a su importancia en términos económicos, políticos y militares, es ninguneada por el resto de potencias y ofreciendo ejemplos de algunos comportamientos de Ru-

sia, China, Israel y los propios EE UU. Un poder que podemos ver fragmentado en las «tres D» o los tres elementos de la acción exterior, señalados por Hillary Clinton: diplomacia, desarrollo y defensa. Si la unificación de esos tres elementos mejoraría la instrumentación de nuestra acción exterior, la clave para entender la «desorientación europea» no es sólo que el mundo esté cambiando más rápido de lo que avanza la unificación de estas políticas, la clave está en que Europa no sabe lo que quiere ser de mayor. En este sentido advierte que los tiempos geológicos, que maneja Europa en su concreción la están agotando y que la profundización en la integración supranacional es una especie de huída hacia delante. Termina estas reflexiones con tres propuestas claras: definir el alcance de la ampliación, mejorar la política de vecindad e identificar sus socios estratégicos. Por su parte, en el capítulo siguiente, José María de Areilza, cuestiona la suficiencia de los medios disponibles para avanzar en la proyección exterior de la Unión. Así, nos ofrece un análisis de la evolución de la política exterior y de la política europea de seguridad y defensa (PESD), así como de las novedades institucionales que introduce Lisboa. En este punto realiza una crítica severa al Tratado de Lisboa, señalando que la forma en que se negoció, presentó y ratificó ha hecho daño a la legitimidad

⁶ LEONARD, Mark (2005): *Why Europe will run the 21st century*, Public Affairs, New York.

⁷ En referencia al artículo sobre la política exterior española que ambos autores escribieron para la revista FP En Español y que tanta repercusión tuvo en el momento de su publicación, mereciendo una airada réplica en la revista *Política Exterior* del entonces titular de la cosa, Miguel Ángel Moratinos.

europea y al ordenamiento jurídico comunitario. Seguidamente, analiza la legitimidad democrática de la acción exterior europea y de la Unión Europea y termina con propuestas concretas para la mejora de los medios de acción exterior, de las que destacamos la configuración del Servicio Europeo de Acción Exterior como parte de la Comisión y la subordinación de las presidencias rotatorias a la dirección final del nuevo presidente del Consejo.

El capítulo IX presenta el último análisis sobre Europa propiamente dicha y está dedicado a su relación con la seguridad mundial. Partiendo de una perspectiva histórica, Florentino Portero explica cómo el fin de la guerra fría y la posterior globalización de la política internacional llevaron a los Estados europeos a replantearse el papel de organizaciones como la UE y la OTAN en la gestión de los problemas de seguridad y como los europeos llegaron al convencimiento de que los retos de seguridad eran demasiado importantes para afrontarlos en solitario. A continuación aborda el «declinante papel de Europa», llamando la atención sobre la confusión entre UE y Europa (que se refleja a lo largo del libro) y, en particular, trata de la situación de Europa tras la unificación alemana, de cómo Rusia ejemplifica el fracaso de la posición de Europa en materia de seguridad, para terminar describiendo el vínculo trasatlántico y su futuro tras la

vuelta de Francia, las vías para la elaboración de un nuevo concepto trasatlántico y la necesidad de replantear la estrategia en Afganistán. Su propuesta de futuro para la política de seguridad europea pasa por aumentar las dosis de realismo para evitar caer en la irrelevancia.

El último capítulo está dedicado a la relación de nuestro país con Europa y en el mismo Charles Powell desgrana lo que han sido 25 años de pertenencia a la UE, dividiéndola en cuatro etapas que describen la trayectoria de una política de apoyo al eje franco-alemán de ida y vuelta. Destaca en esta breve historia la etapa de redefinición de la política europea que llevó a cabo el Gobierno de Aznar entre los años 2000 y 2004, y, en particular, los motivos que, en opinión de Powell, llevaron a la misma: el modesto papel de la UE en la política internacional, la creencia de que era pertinente, lícito y útil cuestionar las posturas del eurocentrismo franco-alemán, enfrentándolas a la visión euroatlántica patrocinada por los países de la «nueva Europa y finalmente la pérdida de relevancia del eje franco-alemán en una Europa ampliada.

Terminamos con un resumen de las conclusiones que aparecen al final del libro, que recalcan los principales argumentos que hemos repasado. Se constata el elevado nivel de bienestar, seguridad y justicia alcanzado gracias a un proceso de integración que ha conjugado la des-nacionalización de la política euro-

pea junto con el método funcionalista. A pesar de ello, recuerdan que se puede estar construyendo Europa sin los europeos en una suerte de nuevo despotismo ilustrado. Se hace énfasis en ciertos pasivos, como la demografía complicada de la Unión frente a la necesidad de inmigrantes y la falta de políticas asimilatorias o integracionistas que los vinculen al proyecto europeo; la falta de dinamismo de la economía para cuya recuperación se recomienda avanzar en el mercado único, flexibilizar la economía y reducir la dependencia energética, trabajar más horas y más años y mejorar la integridad humana y moral de políticos y empresarios. También nos recuerdan los activos de la UE, como el llamado *acquis occidentale*, el ser un modelo de sociedad y de integración admirado fuera de nuestras fronteras y el poder blando que ostenta la Unión, fruto de la coherencia de muchas de sus políticas. Terminan estas conclusiones con propuestas claras que se resumen en llevar a cabo una renovación de la voluntad (que reclama un avance institucional), enfrentar las debilidades (en demografía, energía e instrumentos de política exterior), completarse hacia fuera (honrando los compromisos de ampliación existentes) y hacia dentro (Mercado Interior, Unión Económica y Monetaria, eficiencia, productividad y flexibilidad de nuestra economía) y, por último, constituir un polo europeo: ser como mínimo una potencia europea.

Como hemos dejado escrito, la lectura de *Europa después de Europa* permite comprender con profundidad la situación a la que se enfrenta nuestro (sub)continente, dentro y fuera de nuestras fron-

teras, sus debilidades y fortalezas. Tiene la virtud de ofrecer además propuestas concretas para superar muchas de éstas, así como la plena actualidad de los temas que plantea, de especial relevancia en

el campo de la economía, la seguridad energética y la política exterior y de vecindad.

Antonio Martínez-Ligero

