Capítulo primero

Europa en el final de la era Merkel

Pilar Requena

Resumen

La Unión Europea se enfrenta a importantes retos en este 2021. No solo debe seguir gestionando la pandemia provocada por el coronavirus y las ayudas aprobadas el pasado año para paliar sus efectos sobre todo en los países más afectados, sino que debe también buscar su nuevo lugar en el mundo, en medio de Estados Unidos, Rusia y China, con el trasfondo del debate entre sus miembros sobre la autonomía o soberanía estratégica de la Unión. Pero alguien faltará entre sus dirigentes a partir de finales de año. La canciller alemana, Angela Merkel, deja el poder después de dieciséis años y la UE se queda huérfana de quien ha sido, con sus luces y sus sombras, un factor de estabilidad en los momentos de crisis y desafíos de estas primeras décadas del siglo -ñ, marcadas sin duda por su liderazgo.

Palabras claves

UE, Angela Merkel, Estados Unidos, Rusia, China, pandemia, COVID, autonomía estratégica, Conferencia sobre el Futuro de Europa

Europe at the end of the Merkel era

Abstract

The European Union faces major challenges in 2021. Not only must it continue to manage the pandemic caused by the coronavirus and the aid decided last year to alleviate its effects, especially in the most affected countries, but it must also seek its new place in the world, amidst the United States, Russia and China and the debate amongst its members on the Union's strategic autonomy or sovereignty. But someone will be missing among its leaders from the end of the year. German Chancellor Angela Merkel leaves office after 16 years and the EU is left without the person who has been, with her lights and shadows, a factor of stability in the moments of crisis and challenges of these first decades of the 21st century, undoubtedly marked by her leadership.

Keywords

EU, Angela Merkel, United States, Russia, China, pandemic, COVID, strategic autonomy or sovereignty, Conference on the Future of Europe

Introducción

La Unión Europea vive ya la recta final de la era de la líder que ha marcado sus casi dos últimas décadas. La canciller alemana, Angela Merkel, dejará la política tras las elecciones del próximo 26 de septiembre y a la UE huérfana de quien ha supuesto en los momentos de zozobra una columna de estabilidad a la que agarrarse. Pero, además, los 27, cuando el Brexit ya es una realidad, buscan su lugar en el mundo, su espacio geoestratégico entre Estados Unidos, China y Rusia, con el debate sobre la autonomía o soberanía estratégica como telón de fondo. Y habrá que ver cómo sale al final de la crisis del coronavirus que determina su devenir diario desde marzo de 2020.

Su exitosa gestión de la pandemia de la Covid-19 durante la primera ola devolvió a primera línea a la canciller alemana. También Europa volvió su mirada hacia ella y Angela Merkel apostó por la solidaridad. Junto al presidente francés, Emmanuel Macron, proponía en mayo de 2020 un Fondo para la Recuperación de 500 000 millones de euros para ayudar a los países miembros más afectados por las consecuencias de esta crisis. Su legado europeo estaba en juego.

La UE se encuentra de nuevo en un momento crítico, el enésimo en su historia, en una encrucijada, pero no muerta. Ya se sabe que Europa se crece en las crisis. Se enfrenta a muchos retos en medio de múltiples incertidumbres y grandes interrogantes. Retos relacionados con la crisis sanitaria, socioeconómica, política y geoestratégica. Su resolución puede ser decisiva para su futuro. La gestión de la pandemia ha sacado a la luz lo mejor y lo peor de la organización y también de muchos de sus miembros.

A las incertidumbres se suma la de qué va a ocurrir y quién asumirá el liderazgo cuando Merkel ponga fin a su carrera a finales de 2021. Si observamos las fotos de familia de las cumbres desde finales de 2005, en ellas aparecen y desaparecen jefes de Gobierno y de Estado mientras ella permanece. A la canciller Merkel y Alemania vamos a dedicar una parte importante de este capítulo.

Vamos a analizar también las complicadas y decisivas tareas que tiene ante sí la UE y que determinarán su futuro. Desafíos que tienen que ver con la gestión de la pandemia, con su funcionamiento tras el Brexit, con la presidencia de Biden y las relaciones trasatlánticas y el multilateralismo, las relaciones con China y Rusia o la creciente inestabilidad en el vecindario de la UE. Los

27 tienen que tomar también una decisión sobre la autonomía o soberanía estratégica que muchos países quieren convertir en realidad. Sin olvidar objetivos claves como la Europa verde, la digitalización, la migración, la unión social y financiera, la Conferencia sobre el Futuro de Europa o el desacuerdo con algunos estados miembros sobre los valores constitucionales de la UE sobre democracia y estado de derecho. Otra cuestión importante es abordar las diferencias entre los países y sus sociedades que se han puesto más de manifiesto que nunca durante la pandemia con el objetivo de lograr una Europa social y resiliente.

Las respuestas a estos desafíos marcarán la vida de los ciudadanos europeos y el papel de la UE en el mundo en los próximos años. La organización europea ha conseguido superar una crisis tras otra a lo largo de su historia, solo desde principios de siglo han sido varias: la crisis constitucional, la crisis financiera global y de la Eurozona, la crisis de los refugiados y el desafío de la migración, el Brexit y ahora la pandemia.

El final de la era Merkel

Antes de la pandemia, la canciller alemana parecía ausente y apática, vivía sus horas más bajas. Se la daba por amortizada después de anunciar, en octubre de 2018, que no se presentaría a la reelección y de renunciar al liderazgo de su partido, la CDU. Pero en la gestión de la pandemia no le ha temblado el pulso y ha mostrado su mejor versión. Siempre será recordada como una verdadera gestora de crisis a la que todo el mundo mira en momentos de zozobra e inseguridad como la tabla de salvación.

Sin una reelección a la vista, Merkel solo necesitaba preocuparse de su legado sin mirar a las encuestas. Sus intervenciones y discursos han dado calma y confianza. Incluso su explicación de la curva de contagios se convirtió en viral. Para Manfred Güllner, director del prestigioso instituto demoscópico Forsa, «Merkel, que, contrariamente a lo que suponen los observadores políticos y los politólogos académicos, ha gozado sistemáticamente de una gran simpatía entre la gran mayoría de los ciudadanos, con la excepción de los partidarios de Alternativa para Alemania (AfD), ha podido estabilizar y aumentar su popularidad gracias a su papel de liderazgo plenamente aceptado en la crisis del coronavirus[1]».

[1] Manfred Güllner es sociólogo y fundador y director del instituto demoscópico alemán Forsa. Respuesta al cuestionario de la autora por correo electrónico el 10 de julio de 2020.

Su serenidad y formación científica han sido, sin duda, claves para transmitir esa seguridad tan necesaria en momentos de incertidumbre. En 2015, su gestión de la crisis de los refugiados y su defensa del multilateralismo frente a Donald Trump y Vladimir Putin ya le valieron el calificativo de líder del mundo libre. Pero fue también la gestora de la crisis del euro, la odiada y vilipendiada por muchos en los países del Sur a los que castigó y exigió que hiciesen sus deberes: ahorro, austeridad, recorte del gasto y realización de reformas profundas. Pero su personalidad y su actuación han sido fundamentales para su buena gestión de la pandemia. Esto la ha ayudado a recuperar su voz internacional y su credibilidad en un momento crucial[2].

Angela Merkel se retirará de la cancillería después de dieciséis años en el poder. Muchos se preguntan en Alemania y en Europa, qué va a pasar cuando se vaya. Sin duda, hay puntos negros durante su largo mandato, pero ha dado estabilidad en medio de las incertidumbres. «Su nimbo se alimenta también de la asunción de que tiene reservas casi sobrehumanas. Cuando sus colegas de negociación se echan a dormir tras horas de ronda, Merkel sigue plenamente presente. Cuando los demás siguen dormidos, ella ya está despierta de nuevo. Esta reputación ha dado forma a su larga cancillería»[3]. Y no falta la broma de que consigue los acuerdos porque noquea al contrario por el cansancio gracias a su resistencia física.

Su valoración y aceptación entre los votantes siguen siendo altas aunque las de su partido han bajado, debido, entre otras cosas, a la falta de liderazgo y a fallos en la gestión de la pandemia por parte de jefes de Gobierno de la CDU en algunos *Bundesländer*, los estados federados. Aun así, los indicadores sobre el virus y los referidos a la situación económica y financiera son mejores que los de otros grandes países europeos. Pero la nueva ola le está pasando factura. La consternación de Merkel se pudo percibir claramente en su discurso en el Parlamento, en diciembre de 2020: «Si tenemos demasiados contactos ahora, antes de la Navidad, y después resulta que fue la última Navidad con los abuelos ¡ha-

[2] Véase un análisis más detallado sobre Merkel y la gestión de la pandemia en Requena, Pilar. «Angela Merkel y cómo la gestión de la crisis de la pandemia puede marcar su legado». Documento de opinión, *IEEE* n.º 104/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO104_2020PILREQ_Merkel.pdf.

[3] Ghatmann, Florian. «Corona ist ihr Finale». *Der Spiegel,* 26/12/2020. Disponible en: https://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-in-den-letzten-monaten-ihrer-kanzlerschaft-corona-ist-ihr-finale-a-6101397b-c0b9-4b99-ac35-7a7510b222f1.

bremos perdido algo!». Su voz sonaba más quebradiza que nunca[4]. Es consciente también de que, si no se paran los contagios, necesitará poner en marcha más ayudas para mantener a flote la economía y eso influirá en las finanzas del estado, muy saneadas antes de la pandemia.

En los últimos meses, la canciller ha tenido que reconocer también la poca influencia que puede llegar a tener. Con cada reunión de la Conferencia de Ministros Presidentes en los últimos meses quedaba más claro el peso que tienen los jefes de Gobierno de los estados federados en la gestión de la crisis. Pero a mediados de abril decidió coger las riendas y proponer un cambio en la ley de protección contra las infecciones para poder tomar decisiones sobre todo el territorio.

Debido al sistema federal, en Alemania, decisiones como cerrar escuelas, prohibir contactos u ordenar el confinamiento son responsabilidad de los *Bundeslände*r. Pero la canciller asumió enseguida un papel de liderazgo, coordinando los intercambios regulares entre los jefes de Gobierno de los estados federados. Impulsó la igualdad de regulaciones en todo el país y convocó a los mejores científicos.

El sociólogo Armin Nassehi explica así su actuación: «Como canciller, Angela Merkel logró, especialmente al comienzo de la crisis, sincronizar las medidas de los *Länder* como moderadora y con cierta autoridad. Cuando se llegó a las medidas de relajación y la retirada parcial de las restricciones de contacto, etc., la canciller en cierta medida ya no pudo imponerse. Sin embargo, se las arregló para seguir aparentando su papel de moderadora del proceso. Las altas tasas de aprobación obviamente tienen que ver con esta capacidad»[5].

«Merkel explicó una vez más con palabras sencillas y claras las medidas que creía necesarias y adecuadas para la población y logró un consenso que los ciudadanos recompensan»[6], añade Manfred Güllner. El rigor de la canciller en la recopilación de información, su honestidad al reconocer lo que no sabía y su compostura dieron a la población calma y seguridad, con un liderazgo firme y sensato. «Merkel dio a la gente la sensación —como lo

[4] *Ibid*. Ghatmann, Florian.

[5] Armin Nassehi es sociólogo y catedrático de la Universidad Ludwig-Maximilian de Múnich. Respuesta a cuestionario realizado por la autora por correo electrónico el 10 de julio de 2020.

[6] Entrevista con Manfred Güllner.

hizo durante la crisis bancaria y financiera o del euro— de que se ocupa de lo que realmente les preocupa y en la crisis del coronavirus esto era y es precisamente el miedo al virus y a las consecuencias negativas para la economía[7]», afirma Güllner.

Su dedicación a la gestión de la pandemia y porque así lo ha querido han hecho que su autoridad en el partido se haya reducido. Eso está llevando a un descenso de la CDU en las encuestas, con Los Verdes pisándole los talones. Una holgada victoria en las elecciones de septiembre que estaría garantizada con Merkel al frente puede ser muy ajustada con Armin Laschet como candidato de la CDU/CSU a la cancillería. Merkel va a ser la primera persona en la historia de la República Federal que deja la cancillería voluntariamente. Se retira de la política, tampoco se presenta a diputada y ha descartado cualquier puesto en una organización internacional pero seguro que sí estará disponible, si se la necesita en una crisis.

La elección al frente de la CDU de Armin Laschet, actual ministro presidente del estado de Renania del Norte-Westfalia, supone continuismo con la línea centrista y de consenso de Merkel. Con Laschet, además, es más factible una posible coalición con Los Verdes que sería el segundo partido más votado, aunque nadie descarta la sorpresa de que se alcen con la victoria, si la CDU sigue bajando. Todo el mundo es consciente de que nada será igual después de Merkel, que ha impregnado esta primera parte del siglo XXI de pragmatismo, estabilidad, pero sin arriesgarse a grandes transformaciones o reformas que quizás hubiesen sido necesarias y que hubiesen marcado de forma definitiva su legado.

Alemania y la UE durante la pandemia

En sus discursos y declaraciones a lo largo de la pandemia se puede observar cómo Merkel pasa de un contenido dirigido y centrado básicamente en sus ciudadanos, al principio de la pandemia, a hacer mención cada vez más a la Unión Europea y a la necesidad de luchar juntos.

La gestión inicial e inmediata de la crisis en la Unión estuvo caracterizada por la falta de solidaridad. Todos se refugiaron en el egoísmo, en especial los más ricos como Alemania o Francia, preservando su material sanitario, equipos de protección y respirado-

[7] *Ibid*. Manfred Güllner.

res, mientras faltaban en otros países, como España o Italia, donde el número de muertos subía de forma alarmante. Y las fronteras se fueron cerrando. Esta actitud, contraria a principios básicos comunitarios, como la solidaridad o la libertad de movimientos, ponía en riesgo a la organización[8]. Tras estos primeros pasos en falso, se activó la solidaridad regional. Hospitales alemanes acogieron a pacientes italianos y franceses y médicos y enfermeras rumanos se desplegaron por Italia, por ejemplo. La Comisión Europea proporcionó una mayor asistencia institucional y coordinación respecto a respiradores mecánicos, test, mascarillas y personal médico[9].

Merkel advirtió de que Europa debía permanecer unida. Pero pronto se vio reproducida la fractura de crisis previas entre un norte rico y un sur pobre. El 6 de abril de 2020, la canciller alemana manifestaba que «debemos mostrar que estamos preparados para defender y fortalecer Europa». Se refería en concreto a la producción de equipos de protección personal y mascarillas ya que la pandemia había puesto de manifiesto que el mercado de esos productos estaba principalmente en Asia.

Fue muy importante el acuerdo de los ministros de Finanzas sobre diversos programas de ayuda del Banco Europeo de Inversiones y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE). Merkel decía, el 25 de abril de 2020, que era necesario un paquete de estímulo económico y que Alemania tendría que comprometerse mucho más con el presupuesto europeo para poder invertir en la protección del clima y en la digitalización. Si durante la crisis del euro, el motor francoalemán no funcionó, sí lo iba a hacer en esta ocasión. Si entonces Alemania, ante la ausencia de Francia, se vio obligada a ejercer con reticencias un liderazgo[10] que no quería y que llevó a la UE al borde del precipicio, ahora se volvía al eje clásico, aunque esta vez la emergencia de diversos grupos, como el de Visegrado o el de los frugales[11], complicaba las negociaciones más de lo que tradicionalmente era habitual en la Unión.

---

[8] Requena, Pilar. «Angela Merkel y cómo la gestión de la crisis de la pandemia puede marcar su legado». Documento de Opinión *IEEE* n.º 104/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO104_2020PILREQ_Merkel.pdf

[9] Varma, Tara. «La solidaridad europea en tiempos de la Covid-19». Anuario Internacional CIDOB. Barcelona, junio de 2020. http://anuariocidob.org/la-solidaridad-europea-en-tiempos-de-la-covid-19/.

[10] La autora de este capítulo desarrolla las razones de la reticencia de Alemania a ejercer el liderazgo en su libro *La potencia reticente. La nueva Alemania vista de cerca,* publicado por la editorial Debate en 2017.

[11] El Grupo de Visegrado lo componen Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia y el de los frugales o austeros, Austria, Países Bajos, Suecia y Dinamarca.

Angela Merkel y Emmanuel Macron eran conscientes de que, si no se ayudaba a los más necesitados, la UE podía naufragar. El 18 de mayo de 2020, tras una videoconferencia, presentan una propuesta conjunta para la creación de un fondo de 500 000 millones de euros que consistiría en dinero prestado a la Unión Europea en su conjunto y destinado a subsidios. Esto suponía un cambio de paradigma, sobre todo para Alemania. Con este plan de recuperación se atisbaba por primera vez la luz. Merkel aceptaba lo que parecía imposible: la emisión de deuda europea por un volumen considerable para entregar recursos a fondo perdido a los países más golpeados por la pandemia. Algunos quisieron ver en este fondo la semilla de los eurobonos y el embrión de un futuro tesoro europeo. Pero el pacto incluye salvaguardas para tranquilizar a Berlín.

«Creo que se trata de una transformación muy profunda y que es lo que la Unión Europea y el mercado único necesitan para mantener la coherencia», dijo Macron. Merkel, que siempre había sido contraria a compartir la deuda, dijo que la Comisión Europea recaudaría dinero para el fondo mediante préstamos en los mercados. Luego, se reembolsarían con cargo al presupuesto general de la UE. Los frugales mostraron su contrariedad y escepticismo desde un principio.

El ambicioso fondo de recuperación económica para la solidaridad y el crecimiento busca también promover una recuperación económica sostenible y es temporal. Proporcionará gastos presupuestarios a los sectores y regiones más afectados en consonancia con las prioridades europeas. Aumentará la convergencia y la competitividad de las economías europeas, impulsará la inversión, en particular en el cambio digital y ambiental y fortalecerá la investigación y la innovación. Alemania se separaba de los frugales y rompía uno de los grandes tabúes de la política alemana, la mutualización de la deuda. Es un plan sin precedentes para una crisis sin precedentes.

El acuerdo de París y Berlín fortaleció la posición de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen que, el 27 de mayo de 2020, presentaba una propuesta que contemplaba los 500 000 millones de euros en subvenciones a fondo perdido y 250 000 millones más en préstamos. La negociación de un acuerdo definitivo iba a precisar de concesiones por parte de todos.

El Fondo de Recuperación debe ayudar a garantizar que todos los países puedan responder adecuadamente. Completaba otras

ayudas ya aprobadas como una línea del MEDE de 240 000 millones para el sector sanitario, una línea de la Comisión (SURE) de 100 000 millones para financiar los programas de sostenimiento del empleo —tipo ERTE—, y el Mecanismo Europeo de Estabilidad y los recursos puestos a disposición por el Banco Europeo de Inversiones.

El plan de la Comisión, denominado Next Generation EU, necesitaba el respaldo de los 27 estados miembros. Para Ursula von der Leyen, se trataba de «una necesidad urgente y excepcional para una crisis urgente y excepcional». «Este es el momento de Europa», sentenciaba la presidenta de la Comisión. La cumbre del 19 de junio del Consejo Europeo se celebró por videoconferencia y se centró en el plan de recuperación y en el presupuesto comunitario, aunque más que entrar en negociaciones lo que se hizo fue comprobar las diferentes posturas.

«Los puentes que aún tenemos que construir son grandes, nos enfrentamos al mayor desafío económico de la historia de la Unión Europea», dijo la canciller alemana. Merkel y Macron se reunieron en Meseberg, Alemania, a finales de junio de 2020. Recordaron a los frugales que eran beneficiarios netos del mercado interior y que les interesaba un acuerdo de financiación que permitiese a los países más afectados superar la crisis. «Las expectativas son muy grandes», reconoció Merkel. «Ha llegado el momento de la verdad para Europa. Podemos convertir el momento de la verdad en un éxito», añadió Macron. El objetivo era y es que Europa salga de esta crisis más fuerte, más cohesionada y solidaria, más verde, más social y más digital. La iniciativa francoalemana prevé, además del fondo de recuperación, otras medidas[12].

La canciller actuó y cambió su paradigma probablemente por una mezcla de presión moral y de defensa de los intereses alemanes y por la gravedad de la crisis. La economía de su país depende y está orientada a la exportación y al mercado interior europeo. Y si sus socios no salen de la crisis, se resentirá y mucho porque aprovecha más que cualquier otro miembro el mercado común.

[12] Para más detalles sobre esas medidas puede consultarse, véase: https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/deutsch-franzoesische-initiative-zur-wirtschaftlichen-erholung-europas-nach-der-coronakrise-1753760. También se recogen en Requena, Pilar. «Angela Merkel y cómo la gestión de la crisis de la pandemia puede marcar su legado». Documento de Opinión, *IEEE* n.º 104/2020. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO104_2020PILREQ_Merkel.pdf.

Pero de sus actuaciones y declaraciones se desprende que para ella había llegado también la hora de la solidaridad europea.

El 18 junio de 2020, en su declaración de Gobierno ante el Bundestag[13], reconoció los errores del principio de la pandemia: «La pandemia ha revelado lo frágil que sigue siendo el proyecto europeo. Los primeros reflejos, incluido el nuestro, fueron más bien nacionales y no del todo europeos. Eso, por muy buenas que hayan sido algunas de las razones, era sobre todo irrazonable. Porque una pandemia mundial requiere una acción internacional conjunta y un apoyo mutuo. La pandemia también ha puesto de relieve la dependencia de Europa de terceros países para la producción de medicamentos o equipos de protección. Se revelaron déficits en la adquisición, almacenamiento y distribución de equipo médico. Y sí, las diferencias en la situación económica y presupuestaria de los estados miembros de la Unión Europea también se vieron exacerbadas por la pandemia. La pandemia nos muestra que nuestra Europa es vulnerable. Y por eso digo con total convicción: Nunca la cohesión y la solidaridad en Europa habían sido tan importantes como hoy».

Pero Merkel también recordó, frente a quienes pensaban que Alemania había cambiado y aceptaba la mutualización de las deudas, que «el plan de recuperación europeo está explícitamente relacionado con la pandemia, es específico y limitado en el tiempo». La presidencia alemana de la Unión, en el último semestre de 2020, recogió en el documento *Juntos por la recuperación de Europa. Programa de* la Presidencia *alemana del Consejo de la Unión Europea*[14] sus ejes prioritarios:

- la superación duradera de la pandemia de COVID-19 y la recuperación económica,
- una Europa más fuerte y más innovadora,
- una Europa justa,
- una Europa sostenible,
- una Europa de la seguridad y los valores comunes,
- una Europa fuerte en el mundo.

[13] Véase: https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-merkel-1762594

[14] Disponible en: https://www.eu2020.de/blob/2363468/7a9379b2a76aad5612219b65aa93a402/pdf-programm-es-data.pdf.

Objetivos que Merkel expuso también ante el Parlamento Europeo, el 8 de julio de 2020. Fue su primer viaje al extranjero desde el estallido de la pandemia. Hizo un apasionado alegato por la cooperación y la cohesión europeas y defendió su europeísmo: «Llevo a cabo esta tarea con respeto, pero también con gran pasión porque creo en Europa. Estoy convencida de que Europa no solo es un legado del pasado, sino también una esperanza y una visión para el futuro. Europa no es solo algo que se nos ha entregado, algo con un destino que nos obliga, sino que Europa es algo vivo que podemos moldear y cambiar. Europa solo seguirá siendo Europa, si proporciona respuestas innovadoras a los desafíos del cambio climático y la digitalización y hace frente a sus responsabilidades en el mundo. Esto debe ser apoyado y complementado por el segundo principio que define a Europa: nuestra cohesión. Todos somos vulnerables. La solidaridad europea no es solo un gesto humano, sino una inversión sostenible. Debemos demostrar que el retorno al nacionalismo significa menos, no más, control y que solo la acción conjunta como Europa nos protege y fortalece[15]».

El bando de los frugales o austeros había perdido a Alemania, su aliado más poderoso, cuando, el 17 de julio de 2020, comienza en Bruselas la decisiva cumbre sobre el plan de recuperación. Por primera vez desde febrero, se celebraba de forma presencial. La propuesta francoalemana había marcado el punto de inflexión. No se trataba solo de prestar más barato, sino de repartir ayudas que se reembolsarían de forma conjunta. Había intereses divergentes en cuestiones como el fondo de reconstrucción o el marco de financiación plurianual, así como las expectativas y esperanzas sobre Alemania y su papel de líder[16].

A los frugales no les gustaba que la UE quisiera combatir la crisis con la deuda europea, querían que el dinero se diese en forma de préstamos y bajo condiciones estrictas y no como subvenciones. Además, el presupuesto de la UE contenía también problemas como la reducción de la contribución alemana o la propuesta de que la financiación regional solo se pague en el futuro, si los países receptores, como Hungría y Polonia, se adhieren al Estado de derecho. Y estos podían negarse al acuerdo, si no se retiraba

[15] Disponible en: https://www.bundesregierung.de/breg-de/mediathek/kanzlerin-ep-ganze-rede-1767850.

[16] Demesmay, Claire et alt. Deutschlandscorona-Präsidentschaft. DGAP, 1/7/2020. Disponible en: https://dgap.org/de/forschung/publikationen/deutschlands-corona-praesidentschaft.

esa condicionalidad. El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, tenía que lograr poner de acuerdo a países del norte y del sur, del este y del oeste, de derechas y de izquierdas, austeros y menos austeros. Y lo consiguió. Fueron necesarios cuatro días y cuatro noches para cambiar Europa, 92 horas de negociaciones. Fue una de las cumbres más largas de la historia y un momento histórico para Europa.

Los 27 llegaron a un acuerdo sobre el presupuesto y el plan de recuperación europeo de 750 000 millones de euros: 390 000 millones destinados a ayudas y 360 000 millones a préstamos. Se decidió que las modalidades de aplicación de la condicionalidad vinculada al respeto del Estado de derecho se discutirían posteriormente. El reembolso del préstamo comenzará en 2028: 17 000 millones de euros al año durante treinta años. Para su financiación se acuerda crear nuevos «recursos limpios»: un impuesto de carbono en frontera, otro sobre las transacciones financieras y uno a los gigantes digitales. Es una deuda conjunta que se reembolsará mediante ingresos comunes. Esto es lo que lleva a algunos a hablar del «momento hamiltoniano»[17]de Europa. La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, dijo que era un momento muy especial, no necesariamente un momento hamiltoniano, sino un momento europeo.

Para Daniela Schwarzer, directora de la Sociedad Alemana de Política Exterior, nos enfrentamos a un momento potencialmente existencial y la estabilización económica debe ir de la mano de la transformación. «Con la decisión de poner en marcha los cuatro pilares de un amplio plan de apoyo económico, especialmente el Fondo de Recuperación, la UE está dando un gran salto adelante. Poner sobre la mesa unos 750 000 millones de euros no tiene parangón en la historia de Europa», afirma, pero advierte también que «a pesar de la crisis que nos rodea, tenemos que inventar nuestro modelo socioeconómico y competitivo del futuro. En una época de competencia sistémica, los europeos no deben caer en la tentación de comprometer la democracia y el Estado de derecho, que han sido los pilares de la unificación europea pacífica desde la Segunda Guerra Mundial. Ambos están siendo

[17] En 1792, Estados Unidos era una confederación. Un secretario del Tesoro muy joven llamado Alexander Hamilton propuso crear préstamos conjuntos. Pero también asumir las deudas en que habían incurrido los estados para financiar la Guerra de la Independencia. Logró imponerlo, haciendo que Estados Unidos pasara de confederación a federación. Y con momento hamiltoniano referido al plan de recuperación de los 27 quieren indicar que la UE avanzaría de una confederación a una federación.

cuestionados por algunos gobiernos de la UE, como los de Hungría o Polonia. También están siendo socavados deliberadamente por agentes externos como Rusia y, cada vez más, China. Ambos alientan a los líderes autoritarios e intervienen en la esfera pública de la UE y fuera de ella»[18]. La pandemia ha dejado muchas carencias nacionales y de todos en conjunto al descubierto. La transformación pasa por un irremediable reverdecimiento de la política y la economía, que deben avanzar también en el proceso de digitalización[19].

Merkel y Alemania entendieron que sin solidaridad la idea de Europa no tiene sentido y que era necesario inyectar recursos a las economías más afectadas por los efectos de la pandemia. Si estas no salen pronto de la crisis, el mercado interior se resentirá, la crisis será mayor y la construcción europea podría venirse abajo. Pero los países del Sur han de ser también conscientes de la oportunidad que supone este fondo de recuperación y deben aprovecharlo para modernizar sus economías y hacerlas más eficientes y sostenibles.

«Ella siempre ha abogado por la estabilidad. Durante mucho tiempo bloqueó los planes de recuperación económica que otros países, especialmente en el sur, querían presentar. Ella, económicamente, jugaba la carta alemana y no la europea. Afortunadamente, ha podido redimirlo al final de su mandato propiciando el plan de recuperación. Pero hasta ahora había jugado la carta alemana, un poco fuera de línea con la solidaridad europea»[20], asegura Pascal Boniface, director del *think tank* francés IRIS.

Roderick Parkes, director de investigación en la DGAP, confiesa que no le gusta la forma de gestionar de Merkel. «Ha ido de una crisis europea a otra (eurozona, anexión de Crimea e invierno árabe, crisis migratoria, Brexit, COVID)», afirma. «Ha dominado el arte de la gestión reactiva de las crisis, pero no ha tomado decisiones estratégicas positivas, prefiriendo tomarlas solo cuando todas las opciones, salvo una, estaban descalificadas. Las crisis

[18] Schwarzer, Daniela. «Five Points to make the EU stronger». *Internationale Politik*. 30/6/2020. Disponible en: https://internationalepolitik.de/en/five-points-make-eu-stronger.

[19] Carbajosa, Ana y De Miguel, Bernardo. «Alemania asume el timón de la UE en pleno desafío existencial para Europa». *El País*, 1/7/2020. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2020-06-30/alemania-asume-el-timon-de-la-ue-en-pleno-desafio-existencial-para-europa.html.

[20] Pascal Boniface es director de IRIS, Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas de Francia. Entrevista telefónica realizada, 21/1/2021.

engendran crisis y este planteamiento reactivo ha puesto las semillas de la siguiente crisis: la gestión reactiva de la crisis de la eurozona desestabilizó a los vecinos del este y del sur de la UE, lo que condujo a la crisis migratoria, y así sucesivamente. Sorprendentemente, la mayoría de los comentaristas parecen creer que estas crisis surgieron de la nada y fueron bien manejadas por los alemanes. Ha salido de esta década con su reputación intacta: La única que puede manejar las crisis que sus políticas han ayudado a crear»[21].

El legado europeo de Merkel

La relevancia de la solución de la crisis creada por la pandemia sella el legado de la longeva canciller alemana para situarse al nivel de sus grandes predecesores, como Konrad Adenauer, el canciller de la reconciliación con Francia; Willy Brandt, el de la apertura al Este; Helmut Schmidt, el del empuje europeísta al crear el sistema monetario y el Consejo Europeo; y Helmut Kohl, el padre de la unificación alemana y padrino del euro. Merkel exhibe en los últimos tiempos un europeísmo encendido y una emotividad inusual en ella.

En una entrevista[22] con un grupo de periodistas de diversos medios europeos, Merkel recordaba su primera presidencia de la UE en 2007: «El tratado constitucional europeo acababa de ser rechazado en Francia y los Países Bajos y nos habíamos propuesto la tarea de dar forma a un nuevo tratado. Lo conseguimos. Luego vino la crisis financiera internacional, la turbulencia del euro y el tema de los refugiados, así que los tiempos difíciles no son nada nuevo. Y una y otra vez se ha demostrado que Europa aún no es lo suficientemente resistente a las crisis. En la crisis del euro, carecíamos de las herramientas para una respuesta adecuada. Los movimientos de refugiados en 2015 mostraron las deficiencias del sistema de asilo de la UE. Ahora la pandemia de coronavirus nos enfrenta a un desafío de dimensiones sin precedentes. Nos ha golpeado a todos indiscriminadamente. Por un lado, nos ha alejado de un periodo de desarrollo económico positivo en todos

[21] Roderick Parkes es director de investigación en el *think tank* alemán DGAP ('Sociedad Alemana de Política Exterior'). Entrevista realizada por correo electrónico, 28/1/2021.

[22] Oltermann, Philip. «For Europe to survive, its economy needs to survive: Angela Merkel interview in full». *The Guardian*, 26/6/2020. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2020/jun/26/for-europe-survive-economy-needs-survive-angela-merkel-interview-in-full.

los Estados miembros de la UE. Por otro lado, ha coincidido con los dos grandes fenómenos de nuestro tiempo, el cambio climático y la revolución digital, que están cambiando nuestras vidas y nuestras economías independientemente del virus. Estoy muy centrada en todo esto».

Muchos siguen preguntándose el porqué del cambio de Merkel. Quizás las razones sean tan obvias como que Europa sin la ayuda se desmoronaría o simplemente porque ahora puede hacerlo sin miedo a perder el poder y goza de la libertad de no estar pendiente de las encuestas. Y es su última oportunidad para resarcirse de sus fallos o carencias previas. En el punto álgido de la crisis del euro, la canciller Merkel rechazó un gran acto de solidaridad europea, ni presentó un plan ni tuvo una visión audaz. En la crisis de los refugiados, no pactó con sus socios su decisión. El patrón podría haberse repetido en esta ocasión, pero no ha ocurrido. Las anteriores crisis europeas causaron «amargos conflictos», «heridas», «malentendidos» y «juicios erróneos», admitió recientemente Merkel en una declaración del Gobierno[23].

Merkel no es una líder que deje pasar un tren. No solo se trata de mostrar mayor generosidad que en el pasado impulsando el fondo de recuperación y reconstrucción, sino también de impulsar una mayor integración europea. Fue un gran paso para salvar su legado europeo. «Cada generación tiene la tarea de reformar Europa», dijo Merkel, «esto no es una carga histórica, sino un regalo democrático».

Merkel ejerce el liderazgo sin dejarse deslumbrar por el poder. Su formación científica y sus artes divulgadoras han embelesado a muchos durante esta pandemia. El sociólogo Armin Nassehi la describe así: «El pragmatismo y la falta de emociones de Merkel son un desafío para muchos. Hay que apreciar a la canciller por tener un estilo de liderazgo moderador menos dirigente que otros estilos de liderazgo, pero muy persistente. Tal vez se hubieran deseado más explicaciones y frases programáticas más a menudo, pero tal vez es la única manera en que funciona el estilo moderador»[24].

Sus partidarios atribuyen a la canciller la salvación del euro y de la unidad de Europa y la defensa de valores fundamentales. Sus

[23] Müller, Henrik. «Merkels letzte Chance». *Der Spiegel*, 28/6/2020. Disponible en: https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-ratspraesidentschaft-merkels-letzte-chance-a-0a1cc4f1-7dbe-4877-93a0-2f943d82952f.

[24] Entrevista con Armin Nassehi.

críticos la acusan de haber acentuado la división y la desconfianza durante la crisis económica y la migratoria y haber contribuido al aumento de la extrema derecha. Su liderazgo quedará irremediablemente ligado a una era en la que Europa ha superado crisis existenciales, ha sufrido la mayor recesión, el Brexit, el ascenso de los populismos de todo signo y ahora una pandemia. Pero su pragmatismo, racionalidad, moderación junto a la firmeza de sus convicciones, humanismo y una cierta dosis de emoción están siendo determinantes en este momento crucial en la historia de la UE. El acuerdo de julio de 2020 era una prueba de fuego para el liderazgo alemán y el de la propia canciller. Merkel era consciente de que, si las negociaciones fracasaban, la UE se enfrentaría a una profunda crisis que podría poner en peligro el proyecto europeo a largo plazo. Alemania ha aprendido las lecciones del pasado y no quiere desairar a sus socios con amenazas y posiciones inflexibles. El tándem francoalemán ha vuelto a funcionar, pero ha de tener cuidado en no herir susceptibilidades de los demás socios, si se quiere conseguir el consenso[25].

«La señora Merkel siempre jugó la carta de la estabilidad y de la precaución. Se puede pensar que su sucesor seguirá la misma política. No habrá cambios radicales. Aunque podría cambiar la tendencia, por el momento las encuestas no prevén la alternancia en el poder. Por lo tanto, podemos pensar que, dado que los fundamentos de Alemania no van a cambiar, la política alemana y la política europea de Alemania difícilmente cambiarán», afirma Pascal Boniface[26].

Para Ulrike Guérot, Merkel ha mantenido de alguna manera a Europa estable hasta ahora y sacó a Alemania de la crisis del euro y acogió a los refugiados en 2015. «Pero también se puede decir que básicamente torció los fundamentos de la política europea alemana. Y ha tergiversado el hecho de que con Kohl seguíamos mirando al Parlamento y a la Comisión, mientras que con Merkel miramos al Consejo y a la posición dominante alemana en el Consejo. En otras palabras, simplemente lo torció institucionalmente. Y eso ha cambiado decisivamente el ADN o la arquitectura de Europa. No ha tenido ningún tipo de gran diseño para Europa. Y también la culpo de haber realizado cambios institucionales en la arquitectura europea de los que Europa sale más perjudicada desde mi punto de vista. De alguna manera, son solo decisiones

25 Demasmay, Claire *et alt*. *Op. cit*.
26 Entrevista con Pascal Boniface.

alemanas. Y en este sentido diría que el legado europeo de Merkel no me parece tan bueno»[27], dice, en tono muy crítico, Ulrike Guérot.

Para Ambrose Evans-Pritchard, editor de Negocios Internacionales de *The Daily Telegraph*, el legado de Angela Merkel es desastroso: «Es la mayor responsable de la "japonización" y del sesgo de austeridad de la unión monetaria. Exalta los superávits comerciales mercantilistas alemanes que hacen que todo el proyecto del euro sea al final inviable. La economía alemana solo se ve bien dentro del concurso de belleza regional de Europa. Se resistió en todo momento al necesario paso a la unión fiscal. Cuando se produjo la pandemia, aceptó un fondo de recuperación único que volviera al *statu quo* anterior con el tiempo, evitando la mutualización permanente de la deuda. En resumen, ha pasado dieciséis años negándose a reconstruir el euro sobre bases viables. Su idea de la unión fiscal es la de vigilancia fiscal. Deja en herencia a su sucesor un sistema roto. Esta mala gestión de la unión monetaria alteró la percepción británica de la UE antes del referéndum del Brexit. También provocó la migración de varios cientos de miles de refugiados económicos del sur de Europa y flujos desplazados de Europa del Este hacia el Reino Unido. Todo ello se combinó en una tormenta perfecta con la precipitada decisión de Merkel de ir por libre en 2015 y abrir las compuertas desde Oriente Medio, ignorando el consejo de David Cameron de que la crisis de los refugiados sirios se gestionaba mejor en el Levante. Para entonces, por supuesto, la canciller ya había sembrado la semilla de la exasperación británica. Mutti es una persona admirable y una política hábil y táctica, pero dejará un conjunto de equilibrios inestables»[28].

«Parte del *modus operandi* de Merkel ha sido permitir que Macron politice los asuntos y los lleve a un punto crítico en las cumbres del Consejo Europeo —a menudo con la amenaza francesa de excluir a los Estados miembros que no adopten sus ideas— antes de que ella intervenga con una propuesta conciliadora que

[27] Ulrike Guérot es profesora en la Universidad Danube de Krems donde dirige el departamento de Políticas Europeas y fundadora del European Democracy Lab en Berlín, un *think tank* dedicado al futuro de la democracia europea. Entrevista realizada por videoconferencia, 19/1/21.

[28] Evans-Pritchard, Ambrose. «Angela Merkel's disastrous legacy is Brexit and a broken EU». *The Telegraph*, 19/1/2021. Disponible en: https://www.telegraph.co.uk/business/2021/01/19/angela-merkels-disastrous-legacy-brexit-broken-eu/?utm_content=telegraph&utm_medium=Social%E2%80%A6.

incluya a todos los Estados miembros. Macron es una criatura del Consejo Europeo, Merkel de la Comisión. Esta es una relación tóxica y sirve para pervertir el trabajo de la Comisión. Ha llevado a la fuerte centralización de los asuntos, al bloqueo y al enfado en los Estados miembros periféricos. Macron se mantiene y ahora será el socio principal en la relación francoalemana»[29], explica Roderick Parkes.

La Unión Europea tiene importantes tareas ante sí pero ya las llevará a cabo sin Merkel a la cabeza. Armin Laschet podría ser su sucesor, es el candidato de la CDU y la CSU, el partido hermano bávaro, a la cancillería. Es continuista de la política de Merkel, también respecto a la UE, pero carece de su capacidad de liderazgo. Los Verdes, con su candidata Annalena Baerbock, siguen muy de cerca en las encuestas a la CDU y no es descartable que al final sean ellos los ganadores de las elecciones. Lo que sí parece claro es que lo más probable es que la próxima coalición de Gobierno sea verdinegra, por primera vez en la historia del país. La incógnita es quién será el nuevo o la nueva canciller. El compromiso europeo de ambos está fuera de toda duda. «Queremos conformar una Alemania europea y defender Europa», ha dicho Laschet. Para Baerbock es «una Alemania en el corazón de Europa».

El profundo compromiso de Los Verdes con Europa les convertirá en actores muy activos para lograr los objetivos que se ha marcado la UE en el campo del medio ambiente o la digitalización. Pero se oponen al gasoducto ruso Nord Stream 2 y al acuerdo de inversión de la Unión Europea con China. Y son firmes defensores de los derechos humanos y favorables a la pertenencia de Alemania a la OTAN y a una fuerte alianza con Estados Unidos. Son el único partido que agitaría algo el barco sobre todo en lo que respecta a China y Rusia.

Los retos de futuro de la UE

Un Brexit duro

Son muchos los retos a los que tiene que hacer frente la UE en la era posmerkeliana. El Brexit se ha cerrado con un acuerdo de Brexit duro, un acuerdo de libre comercio con restricción de la movilidad de las personas y deja muchos flecos abiertos que provocarán nuevos problemas en las relaciones entre la UE y el Reino

[29] Entrevista con Roderick Parkes.

Unido. Ya han aflorado durante la gestión de las vacunas. «Los sentimientos se han agudizado en Europa debido a la percepción de que el Reino Unido, que ha dispuesto de vacunas mucho más rápido que la Unión Europea, lo hizo en parte acaparando dosis de sus fabricantes nacionales. El presidente de Francia, Emmanuel Macron, cuestionó la eficacia de una vacuna desarrollada por AstraZeneca y la Universidad de Oxford en personas mayores de 65 años. Ese mensaje nacionalista puede haber calado en su base política, pero los críticos señalaron que la Organización Mundial de la Salud y la Unión Europea habían recomendado la vacuna para todos los adultos. En el Reino Unido, algunos políticos han aprovechado la brecha de las vacunas como reivindicación del voto a favor del Brexit»[30].

Ya se han producido disturbios en Irlanda del Norte a cuenta del Brexit y el Protocolo de Irlanda del Norte podría saltar por los aires, si no se reacciona a tiempo. Se trata del complejo acuerdo con Bruselas que permite a Irlanda del Norte conservar una frontera abierta con Irlanda, miembro de la UE. «El protocolo ya ha sido criticado por ambas partes: La Unión Europea amenazó con ponerlo en entredicho durante la disputa sobre el suministro de vacunas, mientras que el Gobierno de Johnson advirtió el pasado otoño que lo abandonaría, si no se llegaba a un acuerdo comercial con Bruselas»[31].

Era el modo de evitar la imposición de una nueva frontera que partiera Irlanda y resucitara las rencillas. Los unionistas se sienten traicionados por Londres y agitan con su discurso un sentimiento de frustración y abandono entre la comunidad protestante. Y, por otro lado, «Irlanda del Norte y Escocia intentarán involucrar a la UE en las disputas en torno a la definición de sus estatutos en el Reino Unido pos-Brexit procurando obtener apoyo político para sus reclamaciones»[32].

---

30 Landler, Mark. «The Ugly Divorce Between Britain and Brussels is Just Getting Started». *The New York Times*, 28/2/2021. https://www.nytimes.com/2021/02/28/world/europe/brexit-uk-brussels.html.

31 *Ibid*. Landler, Mark.

32 Pirozzi, Nicoletta, Tekin, Funda y Toygür, Ilke. «La Presidencia portuguesa: encontrando el equilibrio entre atender asuntos pendientes y dejar su propia huella». Comentario Elcano 1/2021. Real Instituto Elcano, 4/1/2021. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-toygur-pirozzi-tekin-presidencia-portuguesa-encontrando-equilibrio-entre-atender-asuntos-pendientes-y-dejar-propia-huella.

> «Lo que tenemos es un acuerdo de mínimos que evita el caos a corto plazo», asegura Federico Steinberg, investigador principal del Real Instituto Elcano, «además, mantiene la confianza sobre la que construir una relación económica más intensa en el futuro, al tiempo que facilita el mantenimiento de la cooperación en materia de seguridad y defensa, algo esencial dado que en las grandes cuestiones geopolíticas los valores e intereses del Reino Unido seguirán coincidiendo con los de la UE. La UE y el Reino Unido están condenados a entenderse, por lo que haber evitado el divorcio a la fuerza puede considerarse un éxito. Los 27 se han mantenido unidos en las negociaciones. Por último, si algo bueno ha tenido el Brexit es que ha posibilitado la aprobación del plan de recuperación europeo, un ejercicio de solidaridad sin precedentes que los británicos seguramente habrían vetado»[33].

Otros desafíos

La gestión de la adquisición conjunta de las vacunas, que ha sido un hito en la historia de la UE, no ha resultado como cabía esperar. Es cierto que la lentitud en la vacunación en cada uno de los países de la Unión no es culpa de la Comisión Europea pero sí lo es la mala organización en las compras, reflejo de la burocracia y falta de reacción rápida por parte de la maquinaria europea. Pero también por el incumplimiento de algunas compañías en el suministro. El plan tenía lagunas, en particular la falta de mecanismos de ejecución en caso de que las empresas farmacéuticas no cumplieran sus promesas. Y los problemas iniciales en las cadenas de fabricación provocaron retrasos y escasez de vacunas.

Con el ambicioso fondo de recuperación pospandemia aprobado, algo impensable antes de la crisis de la COVID, la compra de las vacunas conjunta se convirtió en una prioridad para la Comisión, al igual que comprobar cómo se utilizan los 1,8 billones de euros que incluyen el Marco Financiero Plurianual (MFP), el Plan de Recuperación y Nueva Generación UE. Además, hay que cerrar las profundas divergencias entre los países mediterráneos y los llamados frugales.

---

[33] Steinberg, Federico. «La Unión Europea pasa la página del Brexit». Comentario Elcano 4/2021. *Real Instituto Elcano*, 8/1/2021. Disponible en:http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4ebfe876-696f-4370-b13b-92c84e-5a6fbd/Comentario-Steinberg-La-Union-Europea-pasa-la-pagina-del-Brexit.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4ebfe876-696f-4370-b13b-92c84e5a6fbd.

Siguen pendientes desde hace ya demasiado tiempo la creación de una sólida identidad europea o el funcionamiento más eficiente de las instituciones y una mejor comunicación con los ciudadanos. La analista Begoña Ochoa afirma que la UE podría aprovechar esta nueva oportunidad para llevar a cabo una reforma que agilice o simplifique sus mecanismos de gobernanza, realizar una mayor labor de comunicación con la ciudadanía europea que fomente el sentimiento de identidad y una mayor comprensión sobre la UE y sus mecanismos, ser pionera en cuestiones de ciberseguridad y, en las relaciones internacionales, podría aprovechar su poder real para erigirse en el tercer gran actor y ejercer de contrapoder entre Estados Unidos y China[34].

Para Pascal Boniface, «los desafíos de la UE van más allá de la partida de Merkel. Hay que definir una política respecto a Estados Unidos. Hay que reconstruir las relaciones entre aliados europeos y americanos. Y está el reto chino. La Unión Europea ha firmado un acuerdo de inversión pendiente de ratificación. Y luego, siempre están las dificultades con Rusia. Europa está dividida en la actitud hacia Rusia»[35]. Ulrike Guérot añade que «Estados Unidos, China, la digitalización, el clima y nuestra independencia van a ser los temas más importantes. Y, además, por supuesto, geoestratégicamente, nuestra relación con África»[36].

Roderick Parkes recuerda que «la UE ha estado en el centro de todas las crisis mundiales de los últimos diez años y se ha vuelto cada vez más periférica en la solución. Y no le queda más remedio que competir de alguna manera con la política de las grandes potencias para cuya desactivación fue creada»[37].

El capítulo sobre el Acuerdo Verde Europeo tendrá también profundas implicaciones geopolíticas y transformará profundamente la economía. «Tendrá un importante impacto en el equilibrio energético de la UE y en los mercados mundiales, en los países productores de petróleo y gas de la vecindad de la UE, en la seguridad energética europea y en los patrones de comercio mundial»[38]. Bruselas tendrá que gestionar todos los aspectos

[34] Ochoa De Olza Amat, Begoña. «¿Quo vadis Europa? Documento Marco». *IEEE* 1/2021. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2021/DIEEEM01_2021_BEGOCH_Quovadis.pdf.

[35] Entrevista Pascal Boniface.

[36] Entrevista Ulrike Guérot.

[37] Entrevista Roderick Parkes.

[38] European Council On Foreign Relations. «The geopolitics of the European Green Deal». https://crm.ecfr.eu/civicrm/mailing/view?reset=1&id=11834.

geopolíticos de este acuerdo, un ambicioso paquete de políticas para convertir la economía de la Unión Europea en ambientalmente sostenible.

El bloque debe comprometerse con los países exportadores de petróleo y gas para fomentar su diversificación económica, incluso hacia las energías renovables y el hidrógeno verde. La UE debe mejorar la seguridad del suministro de materias primas críticas y limitar su dependencia de otros países para estos materiales. Debería trabajar con EE. UU. y otros socios para establecer un *club climático* cuyos miembros apliquen medidas similares de ajuste en la frontera del carbono. La UE debe convertirse en un referente mundial de la transición energética y promover coaliciones globales para la mitigación del cambio climático, como una para proteger el permafrost[39]. Establecerá como objetivo legalmente vinculante la llamada neutralidad climática para la UE en 2050.

Resumiendo, Bruselas ha de recomponer el orden multilateral tras la salida del Reino Unido, a la vez que la reconstrucción económica y social son su prioridad. «La UE queda liberada del Brexit, que llevaba pegado en los zapatos desde 2016, con el éxito de haber mantenido unidos a todos los socios. Ahora Bruselas encara un año para ver cómo se hace realidad su carácter geoestratégico»[40], sostiene el exvicepresidente de la Comisión Europea, Joaquín Almunia. No quiere perder tampoco el liderazgo mundial en la batalla contra el cambio climático y quiere subirse al tren de la batalla digital.

Otros retos son regular las plataformas en línea y establecer nuevas normas para una política común europea de asilo y migración. Ya se ha dado el pistoletazo de salida a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, una iniciativa para analizar cómo debe afrontar la UE los desafíos del futuro con una mayor y directa participación de los ciudadanos. Se han de concluir las negociaciones sobre la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) para el periodo 2022-2027 y alinearla con el Pacto Verde Europeo y los objetivos medioambientales.

A todo ello se une el objetivo europeo de alcanzar un suministro seguro de materias primas para el sector industrial. Como recuerda Mar Hidalgo García, analista del IEEE, «la crisis del co-

[39] Leonard, Mark *et alt*. «The Geopolitics of the European Green Deal». *European Council on Foreign Relations*, 3/2/2021. https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-the-european-green-deal/

[40] Pellicer, Lluís. «La UE pasa página tras el Brexit». El País, 1/1/2021. https://elpais.com/internacional/2021-01-01/la-ue-pasa-pagina-tras-el-brexit.html.

ronavirus ha provocado que se refuerce este concepto dentro de la UE, especialmente en lo que afecta al suministro de ciertos materiales minerales que son claves para tres sectores estratégicos: Energías renovables, e-movilidad [*sic*] y el de defensa/aeroespacial. La Comisión Europea ha presentado un Plan de Acción para materias primas críticas con el que se pretende avanzar hacia una mayor autonomía estratégica en determinados minerales imprescindibles en las tecnologías necesarias para llevar a cabo la ansiada transición verde y digital. Todo ello agravado con un cambio climático que obliga a avanzar hacia modelos económicos descarbonizados. La UE necesita disminuir su dependencia de determinadas materias primas necesarias desde un punto de vista tecnológico. Una economía más resiliente necesita un suministro de estas materias más seguro y sostenible. La Unión Europea necesita ahora más que nunca abordar la seguridad del suministro de determinadas materias primas, si pretende seguir apostando por un crecimiento verde y digital para su ambicioso plan de recuperación de la pandemia»[41].

La Conferencia sobre el Futuro de Europa

El 9 de mayo de 2021, coincidiendo con el día de Europa, dan comienzo los trabajos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Tendría que haber comenzado un año antes, pero la pandemia y la falta de consenso entre las instituciones europeas provocaron su retraso. El Parlamento y la Comisión Europea han abogado porque este sea un proceso que conduzca a recomendaciones concretas que puedan transformarse en acciones y que los resultados de la conferencia se transformen en iniciativas legislativas o modificaciones de los tratados. Sin embargo, desde el Consejo, formado por los líderes de los 27 Estados miembros, no ha habido voluntad para avanzar hacia una modificación de los tratados. El debate sobre el liderazgo de la conferencia ha sido también uno de los factores que han impedido al Consejo alcanzar un acuerdo sobre una posición definitiva.

La idea de este mecanismo fue del presidente francés, Emmanuel Macron, pero el proyecto fue presentado, en julio de 2019, por la

[41] Para una información más detallada y amplía sobre la cuestión, ver Hidalgo García, Mar. «Los minerales estratégicos: el ser o no ser de la descarbonización y transformación digital de la UE». Documento de Análisis, *IEEE*, 3/2021. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA03_2021_MARHID_MineralesEstrategicos.pdf.

presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, ante el Parlamento Europeo. La idea es ofrecer la oportunidad de reflexionar en profundidad sobre el rumbo de la UE y su estructura institucional. Es organizada conjuntamente por el Parlamento, el Consejo y la Comisión. Su objetivo es ver a medio y largo plazo qué reformas hay que hacer en sus políticas y en sus instituciones. Uno de los puntos más importantes es que los ciudadanos se involucren en la misma, incluyendo a los jóvenes. Será un proceso de dos años de debates abiertos, inclusivos y transparentes, a nivel nacional, regional y local y permitirá a los ciudadanos comunitarios proponer sus ideas y así contribuir a configurar el futuro de Europa. El fin último es dar un nuevo impulso a la integración europea.

El presidente del Parlamento, David Sassoli, el primer ministro portugués, António Costa, al frente de la presidencia rotatoria del Consejo, y la presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, firmaron, el 10 de marzo de 2021, la Declaración sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa bajo el título «Colaborar con los ciudadanos por la democracia: construir una Europa más resiliente». Para Sassoli, representa un nuevo comienzo para la Unión Europea y para todos los ciudadanos europeos. «La Conferencia sobre el Futuro de Europa será una oportunidad única para que todos los ciudadanos europeos y nuestra sociedad civil configuren el futuro de Europa, un proyecto común para el funcionamiento de la democracia europea. Hacemos un llamamiento a todos para que hagan oír su voz en la construcción de lo que será la Europa del mañana, la Europa de todos», dijo. «Es un mensaje de confianza y esperanza para el futuro que se envía a los europeos con la esperanza de construir juntos una Europa justa, ecológica y digital», añadió Costa. La presidenta Von der Leyen afirmó: «Hoy invitamos a todos los europeos a hacer oír su voz para decir en qué Europa desean vivir, darle forma y aunar fuerzas para ayudarnos a construirla. Las expectativas de los ciudadanos son claras: quieren expresar su opinión sobre el futuro de Europa en asuntos que afectan a sus vidas. Nuestra promesa de hoy también lo es: les prestaremos oído y, a continuación, actuaremos».

En el documento reconocen que, a raíz de la pandemia, Europa puede y debe extraer las lecciones de estas crisis. Y destacan la consecución de la transición ecológica y digital junto al reforzamiento de la resiliencia de Europa, su contrato social y la competitividad de su industria como las tareas que definirán a esta

generación. La UE debe procurar también corregir las desigualdades y garantizar una economía equitativa, sostenible, innovadora y competitiva que no deje a nadie atrás. Otro de los asuntos claves es la necesidad de que Europa sea más asertiva y asuma un papel de liderazgo mundial en la promoción de sus valores y normas en un mundo cada vez más turbulento para hacer frente a los retos geopolíticos en el entorno mundial[42].

Hay muchas esperanzas puestas en la conferencia, sobre todo respecto a la participación ciudadana y el aumento del espíritu europeísta muy tocado en la mayoría de los países. La pregunta es si solo será un foro de consulta ciudadana o terminará siendo el principio de una nueva y necesaria reforma institucional de la UE. «Parece haber consenso en que los ciudadanos deben tener un papel más importante que hasta ahora en los debates. Con el ascenso del populismo, el creciente escepticismo respecto a las élites y las quejas de que la población de la UE no está suficientemente representada, es una necesidad urgente»[43].

La conferencia se centrará en cómo desarrollar las políticas de la UE a medio y largo plazo para abordar con mayor eficacia los retos. La participación de los ciudadanos y las partes interesadas estará garantizada mediante debates y foros diversos y a través de plataformas multilingües en internet en las que se podrán presentar ideas en línea y paneles de ciudadanos en los Estados miembros y a nivel europeo. En cuanto a la gobernanza, el Consejo quiere garantizar un papel equitativo para las tres instituciones de la UE, el respeto de las prerrogativas de cada institución y la estrecha asociación de los parlamentos nacionales. El 19 abril de 2021, se inauguraba la plataforma digital multilingüe de la conferencia. Todos los ciudadanos de la UE están invitados a contribuir a configurar su propio futuro y el de toda Europa. Está disponible en veinticuatro idiomas.

La conferencia gira en torno a temas como la salud, el cambio climático, la justicia social, la transformación digital, el papel de la UE en el mundo y la manera de reforzar los procesos democráticos que rigen la UE. Se trata de dialogar con los ciudadanos

[42] La declaración completa está disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/es_-_declaracion_conjunta_relativa_a_la_conferencia_sobre_el_futuro_de_europa.pdf.

[43] Hierlemann, Dominik. «¿Cómo hacer que la Conferencia sobre el Futuro de Europa salga bien?» *Esglobal*, 21/9/2020.https://www.esglobal.org/como-hacer-que-la-conferencia-sobre-el-futuro-de-europa-salga-bien/.

para conseguir una Europa más resiliente con el objetivo también de reforzar la solidaridad europea.

Según el Eurobarómetro sobre el futuro de Europa realizado a finales de 2020, tres cuartas partes de los europeos consideran que la Conferencia sobre el Futuro de Europa tendrá un efecto positivo en la democracia dentro de la UE. Los europeos están mayoritariamente a favor de la participación de los ciudadanos de a pie, los jóvenes, los Gobiernos nacionales y los académicos/expertos en la conferencia. Los europeos que expresan su voluntad de participar preferirían hacerlo a través de reuniones locales, encuestas, presentando propuestas a los políticos nacionales y de la UE, y mediante consultas en línea[44].

La UE y los grandes poderes

Una vez que el Brexit ya es una realidad, la Unión Europea puede centrarse en el futuro y encontrar su lugar en el mundo en medio de tres gigantes: Estados Unidos, China y Rusia. También tiene la oportunidad de reforzar su autonomía o soberanía estratégica en sectores decisivos. La UE parece por fin decidida a dar pasos hacia una autonomía estratégica, es decir, la capacidad de tomar sus propias decisiones, después de haber «dormido durante mucho tiempo bajo el paraguas protector de Estados Unidos»[45], asegura Josep Borrell, el alto representante de la UE para Asuntos Exteriores.

Estados Unidos

Con la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca, Estados Unidos ha regresado a un cierto multilateralismo con el desbloqueo, en parte, de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la vuelta a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y una mejora de las relaciones con sus aliados y socios en la OTAN y otras organizaciones.

La profesora Ulrike Guérot considera que es bueno que haya una fuerte relación transatlántica, pero cree que, aunque Joe Biden

[44] El trabajo de campo se realizó en octubre y noviembre de 2020. Este Eurobarómetro se puede consultar en: file:///C:/Users/prequ/Downloads/ebs_500_fir_en%20(1).pdf.

[45] Pellicer, Lluís. Josep Borrell: «La UE durmió durante mucho tiempo bajo el paraguas protector de Estados Unidos». *El País*, 11/11/2020. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2020-11-11/josep-borrell-la-ue-durmio-durante-mucho-tiempo-bajo-el-paraguas-protector-de-estados-unidos.html.

sea ahora el presidente de Estados Unidos, no se va a recuperar *the good old America* ('la vieja buena América') porque los europeos están obligados a encontrar sus propias respuestas geoeconómicas y geoestratégicas en todos los campos, entre ellos el militar, el del clima o el de la digitalización. «Tendríamos que hablar seriamente con los estadounidenses sobre toda esta industria de Google y sobre los servidores y sobre nuestra independencia. Macron siempre dice que hay que europeizar la digitalización, fortalecer Nokia como empresa, hacer un Google europeo. Esa sería una respuesta para la geoestrategia y la independencia. El precio, por supuesto, tendría que ser que gravemos a Starbucks, que gravemos a Amazon y que no permitamos que Amazon se apodere de todo nuestro comercio de paquetería en esta pandemia y que nuestros negocios se queden sin nada»[46].

Es cierto que durante la presidencia de Donald Trump la UE se ha visto forzada a construir una posición autónoma y a actuar conforme a sus propios intereses. Pero es necesario reparar los lazos transatlánticos después de estos años de fricciones e incluso de abierta hostilidad. La cuestión es cómo quiere cada una de las partes que sea el vínculo transatlántico a partir de ahora y qué hacer para que sea útil para ambas.

Para Sven Biscop, profesor de la Universidad de Gante, «los europeos quieren que la OTAN sea más eficaz en defensa; los estadounidenses quieren hacerla más efectiva en todas las cuestiones, desde el ascenso de China hasta el cambio climático. El lugar de China en el mundo y el futuro del orden mundial exigen una coordinación transatlántica. Si Estados Unidos acepta trabajar con la UE como un igual, y lo que es más importante, si los europeos asumen que solo tendrán una gran estrategia eficaz a través de la UE, la relación transatlántica puede florecer»[47].

«Sin embargo, la UE ya cerró un acuerdo con China por su cuenta a finales del diciembre, sin contar con su aliado americano. En definitiva, parece que los europeos no terminan de confiar en la alianza tradicional transatlántica. Su temor es que el acercamiento de la nueva administración demócrata sea temporal y que en cuatro años cambie de nuevo[48]», asegura Cristina Crespo, directora de Relaciones Externas del Instituto Franklin. Y añade que «el

[46] Entrevista Ulrike Guérot.

[47] Política Exterior. «Agenda Exterior: relación transatlántica». 20/1/2020. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/agenda-exterior-relacion-transatlantica/.

[48] Idem. Política Exterior.

multilateralismo de Biden no necesariamente priorizará a los europeos en su idea de crear una alianza internacional de democracias alineada para combatir las amenazas comunes».

«Pero hay potenciales áreas de encuentro en las que mejorar y avanzar, como el establecimiento de reglas comerciales y estándares medioambientales; la fiscalidad digital y el 5G; iniciativas para regular las *big tech;* y el desarrollo de estrategias comunes para hacer frente a China»[49], según Carlota G. Encina, investigadora principal del Instituto Elcano.

Los retos a los que se enfrentan Estados Unidos y Europa y que amenazan a sus sociedades y forma de vida, son comunes. Para Bruce Stokes, del German Marshall Fund de Estados Unidos, «estos problemas trascienden las fronteras nacionales. No se pueden abordar con éxito en solitario. Solo pueden resolverse mediante una acción internacional concertada y cooperativa[50]». Con Biden se puede comenzar una nueva era de cooperación transatlántica para crear una reserva transatlántica de suministros médicos, prepararse conjuntamente para la próxima pandemia, impulsar el mercado digital transatlántico, reactivar la Organización Mundial del Comercio, frenar el cambio climático, reforzar los compromisos del Acuerdo de París, tratar con China, hacer hincapié en la modernización de la defensa, desarrollar un enfoque conjunto frente a Rusia y volver a comprometerse con Irán o combatir conjuntamente los ciberataques[51].

La Comisión también ha elaborado un documento —*Una nueva agenda UE-EE. UU. para el cambio global*— en que se asegura que la relación entre los dos países requiere «mantenimiento y renovación» para que el mundo democrático pueda hacer frente a los «poderes autoritarios» y a las «economías cerradas que explotan la apertura de la que dependen nuestras sociedades»[52]. La UE y EE. UU. deben cooperar en todos los aspectos imaginables y reafirmar su alianza y así enfrentarse juntas al «reto estratégico» que representa China.

---

[49] Idem. Política Exterior.

[50] Stokes, Bruce. «A Transatlantic Agenda for the Biden Era». The German Marshall Fund of the United States, 14/1/2021. Disponible en: https://www.gmfus.org/blog/2021/01/14/transatlantic-agenda-biden-era.

[51] Idem. Stokes, Bruce.

[52] González Férriz, Ramón. «El optimismo de Europa por el triunfo de Biden puede ser un error caro». *El Confidencial*, 3/12/2020. Disponible en: https://blogs.elconfidencial.com/mundo/tribuna-internacional/2020-12-03/optimismo-europa-triunfo-biden-error-caro_2857475/.

El que podría ser el próximo canciller de Alemania, Armin Laschet, aboga por unas buenas relaciones transatlánticas, pero junto a un reforzamiento de la soberanía estratégica de la UE. «En nuestra condición de europeos, debemos tener capacidad de actuar, no como contrapeso de EE. UU., sino como socio digno de consideración y actor independiente. Los europeos tenemos que sacar mayor partido a todos los foros de intercambio transatlántico con valores, intereses y capacidad de actuar. Deberíamos ver la crisis de la COVID-19 como una llamada de atención y utilizarla como un incentivo para reforzar la soberanía estratégica de la UE. No me refiero a que la Unión se repliegue sobre sí misma; al contrario, la soberanía estratégica es garantía de capacidad de actuar y de autoafirmación, entre otros, en el ámbito digital. La crisis presupuestaria debería animarnos a impulsar el objetivo de una verdadera unión en materia de defensa y a poner en común nuestros limitados recursos»[53].

China

Europa ha de afrontar la competición con China, pero solo será capaz de hacerlo como una comunidad política, como una región económica y tecnológica dispuesta y capacitada para reafirmarse en una nueva era digital. El auge de China, que es sobre todo un competidor y un rival sistémico, forzará a Europa a cooperar. China amenaza con poner a la UE en guardia con su vertiginoso poder económico, sus ambiciones tecnológicas y sus crecientes aspiraciones geopolíticas. Con el fin de proteger su soberanía y mantener su competitividad internacionalmente, la Unión tiene que encontrar una respuesta común.

Con el Acuerdo Integral de Inversión UE-China, la Unión Europea y el país asiático han establecido un eje de cooperación pragmática en política comercial, de inversión y climática. El borrador del acuerdo de inversión se acabó de negociar en diciembre de 2020 y abre vías para la cooperación futura y nivela el campo de juego para la competencia comercial sin una condicionalidad, más allá de la disposición de que China cumplirá sus obligaciones como miembro de la Organización Internacional del Trabajo. Dicho de otra forma, apenas se hace una referencia a las preocupaciones sobre el trabajo forzado.

[53] Laschet, Armin. «Relaciones transatlánticas y poder difuso». *Política Exterior*, n.º 199, 1/1/2021. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo/relaciones-transatlanticas-y-poder-difuso/

Se llevaba años negociándolo y Europa lo acordó sin esperar a que Biden tomara posesión de su cargo cuando este pacto puede dificultar las relaciones y cooperación con Washington. Se trata de un principio de acuerdo y todavía no sabe cuál será su futuro porque tiene que ser ratificado y ahí pueden surgir problemas. Pero podría ser también un punto de inflexión después de todo lo ocurrido en 2020 cuando se cumplió el 45 aniversario de los lazos diplomáticos y se pretendía celebrar de forma conjunta. La pandemia lo impidió, pero la creciente beligerancia diplomática de Pekín deja claro también que no se puede ser ingenuo frente a China. Las relaciones económicas entre ambas partes han crecido a pesar de la pandemia y China fue en 2020 el principal socio comercial de la UE. El flujo de inversiones acumulado es de 140 000 millones de euros en el caso de la UE y de 120 000 millones de China, en los últimos veinte años[54].

Pekín tenía más interés que nunca en demostrar su posición en la economía global; de ahí las concesiones de última hora para cerrar el pacto. La Comisión dice que ha mejorado las condiciones en sectores como el financiero o el sanitario y que ha conseguido una mayor transparencia de China sobre los subsidios a empresas estatales. El pacto aborda las transferencias forzosas de tecnología, una práctica en aumento por la que muchas empresas extranjeras se ven obligadas a entregar tecnología a cambio de acceso al mercado chino y mejora las condiciones de acceso de las empresas europeas al mercado chino. Pekín también se compromete en temas de desarrollo sostenible y de derechos laborales[55]. Pero la ganadora es China porque refuerza su posición geopolítica en medio de una oleada de críticas internacionales por la pandemia y sin hacer concesiones en la situación de los derechos humanos o el respeto a las normas internacionales en el país asiático.

No está claro que el acuerdo vaya a terminar entrando en vigor, ya que debe recibir la aprobación del Consejo y del Parlamento. El proceso podría alargarse hasta 2022 o fracasar. El principal impulsor del principio de acuerdo es Alemania, el país de la UE que más exporta a China y una de las economías que más dependen del gigante asiático. Tenía que conseguirse antes de fin de año

[54] De Esperanza, Cristina. «En el acuerdo entre la UE y China hay un claro ganador: Pekín». *EOM,* 3/3/2021. Disponible en: https://elordenmundial.com/acuerdo-entre-union-europea-china-ganador-pekin-economia/.
Gouveia, Teresa. «Where Portugal can lead Europe in 2021». *ECFR*, 20/1/21. Disponible en: https://ecfr.eu/article/where-portugal-can-lead-europe-in-2021/.

[55] De Esperanza, C. *Op. cit.*

porque así cumplía uno de los objetivos fundamentales de la presidencia rotatoria del Consejo Europeo durante el segundo semestre de 2020 que ostentó Alemania. Pero veremos qué ocurre cuando Merkel, la valedora en Europa del pacto, abandone la cancillería.

China es bastante más que un enorme mercado de exportación. Para la UE unas buenas relaciones con el país asiático son esenciales, pero teniendo presente que China no es un socio sino un rival estratégico, como dijo Ursula von der Leyen. La pandemia ha dejado también al descubierto la vulnerabilidad de la Unión Europea ante las inversiones chinas en sectores como el tecnológico o las infraestructuras. Y se vieron claramente las deficiencias en materiales para el sector sanitario. China ha utilizado la venta o cesión de los productos que eran necesarios durante la pandemia para expandir su influencia en diversas áreas del mundo.

La canciller alemana en un discurso en la Fundación Konrad Adenauer en Berlín recordaba qué es lo que no se debe olvidar en las relaciones con China: «No debemos olvidar nunca que Europa no es neutral. Es parte del Occidente político. En vista de las tensiones sino-americanas, un diálogo crítico y constructivo con China es particularmente importante. Como actor clave de este siglo, la República Popular ocupa un lugar central en el escenario mundial. Europa debe afirmar con confianza sus valores como el estado de derecho, la libertad, la democracia y los derechos humanos en su cooperación con China»[56].

Pero no hay que olvidar que la influencia china en el continente es cada vez mayor, sumando socios a su iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda y con una presencia en los sectores estratégicos europeos en aumento. Esa política la sigue el gigante asiático también en países de África o de Latinoamérica, lo que llevará con el tiempo a una pérdida de influencia de Europa en esos continentes, si Bruselas no apuesta con claridad, firmeza y eficacia por ellos.

Rusia

La fracasada visita de Josep Borrell a Moscú, el caso Navalny[57] o Gazprom son los últimos hechos importantes que han marcado

[56] El discurso completo se puede leer en el siguiente enlace: https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-rahmen-der-veranstaltung-aussen-und-sicherheitspolitik-in-der-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-der-konrad-adenauer-stiftung-am-27-mai-2020-1755884.

[57] Alexei Navalny es abogado y político ruso y uno de los más destacados opositores al presidente Vladimir Putin. El 20 de agosto de 2020 fue hospitalizado en estado muy

las relaciones entre la UE y Rusia. La misión del alto representante siempre será recordada como un fiasco. Habló de los derechos humanos y de los abusos y de la democracia y del caso Navalny que había sido condenado unos días antes. Pero no sirvió para nada y, al final, terminó danzando al ritmo de la música que sus anfitriones le marcaron. No fue capaz de reaccionar ni contraatacar cuando el ministro de Asuntos Exteriores, el astuto Serguei Lavrov, atacó a la UE, a España o directamente a él y cuando minutos antes Rusia había anunciado la expulsión de varios diplomáticos.

Durante esa visita quedó patente que las relaciones entre Europa y Rusia habían tocado fondo. Las sanciones impuestas por Bruselas a Moscú y la pregunta de Lavrov, sobre si quedaba algo por hacer con la UE describen bien el escenario. Los europeos no olvidan la anexión de Crimea o la guerra en el este de Ucrania, pero a la UE le interesa retomar y mejorar las relaciones. Pero si Rusia también quiere dialogar y cooperar con la UE debe cumplir las normas básicas del Consejo de Europa, también en el caso Navalny.

Tras la tensión que se vivía con Rusia por el caso Navalny, la decisión de Borrell de ir a Moscú dividió a los miembros de la UE. Hacía ochos años que el alto representante de la Unión para Política Exterior y de Seguridad no visitaba Rusia, ejemplo de sus frágiles relaciones. El jefe de la diplomacia europea defendió su viaje diciendo que precisamente por ser un momento muy delicado era fundamental hacer esa visita, Borrell defiende una línea pragmática con Rusia y la necesidad de reestructurar las relaciones. Es también la visión de Alemania o Francia[58]. Polonia y los países bálticos defienden una línea más intransigente. Los 27 deberían adoptar una postura consensuada y no dejar que los intereses políticos o beneficios económicos de unos o de otros predominen sobre el interés general. «Parece incuestionable que la UE tiene la necesidad de pensar estratégicamente sus relaciones con Rusia. Para ello los 27 han de ponerse de acuerdo en el tipo de relaciones que quieren establecer: cooperativas o de con-

grave con síntomas de haber sido envenenado y un par de días después fue trasladado a Alemania, donde fue tratado. A su regreso a Moscú, el 17 de enero de 2021, fue detenido y encarcelado.

58 Alarcón, Nacho. «Borrell va a Moscú: división en la UE sobre una visita en un momento delicado». *El Confidencial*, 5/2/2021. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-02-05/borrell-en-moscu-division-y-desacuerdo-sobre-una-visita-en-un-momento-delicado_2936752.

frontación. Rusia, por más que algunos se empeñen, va a seguir estando en la frontera europea y, por tanto, no se puede evitar el adoptar una posición en relación con ella. Uno de los principales errores de la UE ha sido subestimar a su vecino»[59].

El papel que desempeña Alemania en estas relaciones también resulta fundamental. Como explica la profesora Guérot, «Rusia es una cuestión muy complicada en Alemania por el tema de Gazprom desde hace años». Y advierte que es una política alemana completamente equivocada que provoca fricciones con otros estados miembros. Cada vez que Alemania se acerca demasiado a Rusia, los polacos tienen un problema. «Estamos haciendo una política con Rusia en la que queremos estar muy cerca de ella en lo económico, pero nos oponemos a Putin en lo político y en lo militar. Y respecto a la sociedad, no es una sociedad libre. Creo que la sociedad rusa necesita liberalizarse. Putin tiene que irse, por supuesto. Quizá algún día Navalny sea el presidente ruso. Y entonces podremos pensar en la cooperación con Rusia de una manera completamente diferente, cooperación social, geoestratégica y económica. Y esto no puede ser una tarea alemana, debe ser una tarea europea. Porque es completamente diferente mirar a Rusia desde España o Francia o Italia que mirar a Rusia desde Alemania»[60].

La construcción del oleoducto que unirá Rusia con Alemania está ya muy avanzada, pero los países más críticos con Moscú han denunciado el proyecto, todavía más tras lo ocurrido con Navalny. En la UE, hay una disputa entre los países que quieren una relación realista con Rusia y los que abogan por una acción enérgica para reducir su dependencia energética de Moscú. El 22 de febrero de 2021, en Bruselas, los ministros de Asuntos Exteriores de la UE se reunieron para adoptar un proyecto de sanciones contra funcionarios rusos implicados en la detención y el encarcelamiento del político opositor ruso. El Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Heiko Maas, recordó a sus socios europeos que unas 150 empresas alemanas, francesas, austriacas y holandesas estaban implicadas en el proyecto. El Nord Stream 2 permitirá al gigante ruso Gazprom transportar 55 000 millones de metros cúbicos de gas a Europa cada año. El proyecto tiene un coste total de 9 500 millones de euros, financiado por Gazprom y cinco grupos europeos: La francesa Engie, las alemanas Uniper y Wintershall, la austriaca OMV y la angloholandesa Shell[61].

[59] Política Exterior. «Agenda Exterior: Rusia y la UE». Disponible en: https://www.politicaexterior.com/agenda-exterior-rusia-y-la-ue/.

[60] Entrevista a Ulrike Guérot.

[61] Stroobants, Jean-Pierre *et alt*. «Nord Stream 2, le gazoduc russe qui sème la zizania en Europe». *Le Monde*, 26/2/2021. Disponible en: https://www.lemonde.fr/internatio-

La división provoca que Rusia prefiera las relaciones bilaterales con los países más importantes: Alemania, Francia, Italia, Hungría. La UE ha de conciliar la estrategia económica de Alemania, la idea geopolítica de Francia de que necesitamos a Rusia como un contrapeso a China y la experiencia histórica de los países bálticos y Polonia. Más pronto que tarde la UE tendrá que reformular su acercamiento a Rusia, que es un actor indispensable en numerosos frentes: desde Siria, pasando por el Ártico y hasta el ámbito nuclear.

Autonomía o soberanía estratégica

En un contexto muy marcado por la pandemia, durante el último año se han manifestado dos posiciones enfrentadas en el seno de la Unión. En un lado se encuentran los partidarios de que la autonomía estratégica conlleve la adquisición de más *músculo militar* con la finalidad de que Europa pueda operar con mayor independencia. Europa hace gala de *soft power,* pero sin tener *hard power.* Así, su capacidad de acción autónoma se ve fuertemente constreñida. Esta visión se complementaría con el desarrollo de conglomerados industriales que aseguren las cadenas de abastecimiento de bienes y servicios estratégicos, además de competir en el tablero mundial con empresas chinas o estadounidenses[62].

El presidente francés, Emmanuel Macron, ha sido el impulsor de esta posición. Hay que recordar que Francia lanzó en 2018 la Iniciativa Europea de Intervención, en la que actualmente participan otros doce países europeos, a pesar de ser considerada en algunas capitales europeas como un intento de París de promover su propia visión de la autonomía europea. En contraposición, los países europeos más atlantistas, con Alemania al frente, han calificado la postura francesa de peligrosa y poco realista. Incluso la ministra alemana de Defensa, Annegret Kramp-Karrenbauer, llegó a señalar que «las ilusiones de la autonomía estratégica deben terminar». Este grupo, en el que también se encuentran países como Polonia, los bálticos, Chequia y Hungría, ha abogado por reforzar los vínculos con EE. UU., cuando la llegada a la Casa

nal/article/2021/02/26/nord-stream-2-le-gazoduc-russe-qui-seme-la-zizanie-en-europe_6071337_3210.html.

62 Laborie Iglesias, Mario. «Unión Europea: ¿hacia una autonomía estratégica y nuevas relaciones transatlánticas?». *Esglobal,* 9/4/21. Disponible en: https://www.esglobal.org/union-europea-hacia-una-autonomia-estrategica-y-nuevas-relaciones-transatlanticas/.

Blanca del presidente Joe Biden ofrece una ventana de oportunidad para la vuelta a la cooperación transatlántica, tras el tumultuoso periodo de la presidencia Trump[63].

El coronel Mario Laborie Iglesias destaca que, en sus intervenciones en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2021, el presidente Macron y la canciller Merkel coincidieron, con matices, en tres aspectos cruciales. «Primero, la Unión Europea debe fortalecer su defensa y asumir una mayor responsabilidad en su propia seguridad. Segundo, este fortalecimiento debe estar destinado a equilibrar y complementar a la Alianza Atlántica y no a competir con ella. Y tercero, una UE más fuerte aporta valor añadido a la relación con EE. UU.»[64]. Unos días después, los jefes de Estado y Gobierno de los 27 Estados de la UE se mostraban dispuestos a aumentar la inversión en defensa para incrementar su capacidad de actuar autónomamente, aunque manteniendo el compromiso de cooperar con la nueva Administración estadounidense en el marco de la OTAN. «La UE pretende reforzar su resiliencia y preparación para enfrentarse a las amenazas y desafíos a la seguridad, para lo que necesita intensificar el desarrollo de las capacidades necesarias. De este modo, la UE aumentará su autonomía estratégica y su capacidad para cooperar con sus socios a fin de defender sus valores y sus intereses»[65], explica el general Federico Yaniz.

El 13 de septiembre de 2017, el entonces presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, ya dijo, en un discurso en el Parlamento Europeo, que «para el año 2025 necesitamos una Unión de Defensa Europea totalmente desarrollada». El objetivo es una Europa más fuerte en la escena mundial, que siga desarrollando las asociaciones existentes, creando otras nuevas y promoviendo la estabilidad y la prosperidad en su vecindad inmediata al este y al sur y también en Oriente Próximo, en África y en el mundo, dispuesta a asumir más responsabilidades y a ayudar a la creación de una industria de defensa más competitiva e integrada, comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los compromisos jurídicos; una Unión

63 *Ibid*.

64 *Ibid*.

65 Yaniz Velasco, Federico. «La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE avanza». Documento de Opinión. *IEEE* 151/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO151_2020FEDYAN_PCSD.pdf.

activa en las Naciones Unidas y que defienda un sistema multilateral, el comercio libre y justo y una política climática mundial positiva[66].

El director del IRIS francés, Pascal Boniface, afirma que «tener soberanía estratégica no significa romper con los estadounidenses. Significa, simplemente, no depender de ellos y tener una relación más equilibrada con ellos, lo que sería normal, ya que la Unión Europea tiene un PIB equivalente al PIB estadounidense. Es una cuestión de voluntad, pero el peso de la historia, los hábitos de dependencia de los Estados Unidos todavía nos lo impiden. Pero se están logrando progresos lentos pero constantes en esta dirección»[67].

El debate sobre la «autonomía estratégica europea» suscita numerosas controversias. Algunos ven la autonomía estratégica como una ilusión que es mejor abandonar. Otros consideran que es un imperativo político que debe perseguirse más que nunca para recuperar espacio político frente a Estados Unidos. Entre ambos, hay quien sugiere, sin embargo, que debemos evitar antiguas disputas teológicas y dotar de contenido práctico a estas palabras. ¿Cómo se puede ser estratégicamente autónomo? La autonomía estratégica nació en el ámbito de la industria de defensa. Desde entonces, se ha ido ampliando a nuevos ámbitos de naturaleza económica y tecnológica, como ha puesto de manifiesto la pandemia. Sin embargo, la dimensión de seguridad sigue siendo predominante y sensible. Y, como afirma Josep Borrell, «la autonomía estratégica es más importante que nunca porque el mundo ha cambiado». Es difícil pretender ser una «unión política», capaz de actuar como «actor global» y como «comisión geopolítica», sin ser «autónoma». El peso de Europa en el mundo está disminuyendo. La autonomía estratégica es, desde esta perspectiva, un proceso de supervivencia política. Si queremos seguir siendo creíbles en el mundo, si queremos desarrollar nuestra base industrial, tenemos que desarrollar necesariamente una industria europea de la defensa que forme parte de la base industrial europea. Otro asunto en el que está en juego la autonomía estratégica son los datos. «De hecho, en un mundo en el que los datos serán el petróleo del siglo XXI, Europa no puede dejar sus datos exclusivamente en manos de los agentes del mercado ni permitir que sean confiscados por Estados cuya

66 *Ibid*.

67 Entrevista a Pascal Boniface.

protección de las libertades no constituya una prioridad absoluta. La autonomía estratégica no es una varita mágica, sino un proceso a largo plazo para que los europeos asuman cada vez más sus propias responsabilidades»[68], explica el alto representante.

Alcanzar la autonomía y soberanía estratégicas, consolidarse como un polo en un mundo multipolar, ser una gran potencia… Todos estos objetivos se cifran en una misma aspiración: la UE tiene que ser un actor global independiente, a la par que EE. UU., China y Rusia. La UE busca colaborar con todas las grandes potencias para mantener vivo y reformar el multilateralismo, nivelar el terreno de juego económico e impedir que el mundo se descomponga en esferas de intereses exclusivos y bloques enfrentados. Si China se convierte en una potencia agresiva, los europeos deberán aliarse con los estadounidenses para frenar cualquier plan expansionista[69].

«Los enormes cambios geopolíticos que se han vivido en el panorama internacional en las últimas décadas no podían dejar de afectar, radicalmente, a la Unión Europea en el nuevo escenario global», recuerda el general Dacoba. «Y no solo en lo que a los aspectos concretos de su Seguridad y Defensa se refiere, sino también a su papel como un actor más en dicho panorama. La Autonomía Estratégica de la Unión ya no ha de ser considerada exclusivamente en términos de capacidades militares. La complejidad de los retos que plantean las nuevas potencias comerciales y tecnológicas, así como sus desafíos geopolíticos, obligan a ampliar el foco. La ambición europea no puede limitarse a un mero acompañamiento al poderoso aliado del otro lado del Atlántico»[70].

Como advierte la profesora y prestigiosa analista alemana Ulrike Guérot, «estamos caminando sobre hielo fino. Necesitamos ur-

[68] Borrell, Josep. «Por qué es importante la autonomía estratégica europea». Real Instituto Elcano, 23/12/2020. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/5a3a48ee-c1fe-4230-bb5f-ae61b-fcb3837/Borrell-Por-que-es-importante-la-autonomia-estrategica-europea.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5a3a48ee-c1fe-4230-bb5f-ae61bfcb3837.

[69] Biscop, Sven. «La llegada de Biden y la autonomía de la Unión Europea». *Política Exterior*, 1/1/2020. https://www.politicaexterior.com/articulo/la-llegada-de-biden-y-la-autonomia-de-la-union-europea/.

[70] Para un completo estudio sobre esta cuestión, véase Dacoba Cerviño, Francisco José. «Autonomía Estratégica Europea: ni contigo, ni sin ti…». Documento de Análisis, *IEEE* 13/2021. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA13_2021_FRANDAC_Autonomi a.pdf.

gentemente salir de esta pandemia y empezar a pensar de nuevo en cómo queremos vivir juntos en Europa después de la crisis. Nada será como antes. Y la pregunta es: ¿Dónde queremos que se sitúe Europa?»[71]. Responderla y aplicar la respuesta es uno de los desafíos pendientes.

Conclusiones

Hace tres décadas, la UE representaba una cuarta parte de la riqueza mundial. Las previsiones apuntan a que dentro de veinte años estaremos muy por detrás de China, por debajo de Estados Unidos y al nivel que la India. Esto quiere decir que, si los 27 no actúan pronto y unidos, la UE se volverá irrelevante desde el punto de vista económico, con todo lo que eso supone.

2021 tiene que ser el año de la recuperación de la crisis sanitaria y económica y el de mantener la cohesión, aunque la Unión no estará exenta de enfrentamientos entre sus miembros. Angela Merkel abandonará el poder y el escenario europeo y Emmanuel Macron está llamado a liderar el frente europeísta. Si fuese Armin Laschet el próximo canciller alemán, carece todavía de liderazgo suficiente a nivel europeo y es poco conocido. Lo mismo ocurre con la candidata de Los Verdes, Annalena Baerbock. Así que al menos durante un tiempo Francia llevará la batuta, eso sí, acompañada en el liderazgo por Alemania, no importa de qué color sea la coalición que salga de las elecciones o el o la canciller.

Con Joe Biden en la presidencia de Estados Unidos se revitalizarán las relaciones transatlánticas tras los cuatro años de trumpismo. Pero la Unión Europea habrá de tener muy presente que Washington siempre persigue sus intereses y que, a veces, estos no coinciden e incluso son opuestos a los europeos. Por eso, es necesario y urgente que los 27 resuelvan la cuestión de la autonomía o soberanía estratégica y de cuál quieren que sea el lugar de la UE en el mundo y que actúen en consecuencia.

El fondo de recuperación, el Next Generation EU, es la oportunidad para los países más afectados de salir más fuertes de la crisis y proceder a un cambio de paradigma en su sistema económico de forma que no se repitan los errores del pasado y se apueste por la modernización y la necesaria reestructuración de la economía. Esta es una oportunidad única e histórica. Pero no hay que

[71] Entrevista a Ulrike Guérot.

olvidar que las negociaciones volvieron a sacar a la luz las diferencias entre los distintos países de la Unión y que los frugales o austeros van a vigilar de cerca el uso que los países receptores hagan de las ayudas.

Se mantendrá probablemente, al menos al principio, la diferencia entre un París que apuesta por un modelo muy firme y activo ante los grandes retos geopolíticos que afronta Europa y un Berlín que prefiere un enfoque basado en la cooperación y en el diálogo, que han representado Macron y Merkel, respectivamente. Alemania siempre intentará evitar una confrontación con Estados Unidos, Rusia o China para preservar los intereses económicos alemanes, aunque con Los Verdes en la coalición, o incluso en la cancillería, es de esperar una actitud más dura con Rusia y China por su violación de los derechos humanos o la falta de libertades, frente a la pragmática *Realpolitik* de los cristianodemócratas.

El Nuevo Pacto Verde, la digitalización, la unión fiscal y social, la migración y el asilo, la seguridad y la defensa, son algunos de los grandes retos que tiene ante sí una Unión Europea que tiene que ser consciente de que es ahora o nunca, si no quiere quedar fuera del club de los grandes a nivel mundial y quiere seguir siendo un actor decisivo en el sistema multilateral.

Por último, sería de desear que los medios de comunicación europeos y las redes sociales adoptasen una actitud más proactiva sobre la Unión Europea y diesen más información sobre la misma para concienciar a sus ciudadanos de la necesidad de una Europa fuerte, social, solidaria y unida en un mundo cada vez más convulso y globalizado[72]. La Conferencia sobre el Futuro de Europa puede ser también una gran oportunidad para implicar a los ciudadanos en el devenir de la Unión y despertar el espíritu europeo que se ha ido adormeciendo en los últimos años a golpe de crisis, enfrentamientos internos y retos pendientes sin solucionar.

En resumen, 2021 es un año decisivo para el futuro de la UE. Ha de salir más fuerte y unida de esta nueva crisis y demostrar que ha aprendido de los errores del pasado. El fondo de recuperación es fundamental para ayudar a salir de la crisis a los países más

[72] Un buen ejemplo del papel que pueden desempeñar los medios es el programa sobre Europa *Europa 2021* que desde hace años emite TVE y que en la actualidad dirige y presenta José Carlos Gallardo. De una forma fresca, dinámica, a la vez que profunda y analítica, aborda y analiza cada semana lo que ocurre en la UE buscando diferentes perspectivas y también atraer a los más jóvenes, que son el futuro de Europa. https://www.rtve.es/television/europa/.

afectados y así evitar nuevas crisis en el futuro. El objetivo es una Europa más verde, más digital, más social y más sostenible y con más peso en el mundo. La salida del poder de Merkel da vértigo a muchos. Se pierde la columna de estabilidad y pragmatismo en la que apoyarse en tiempos convulsos, pero abre la puerta a políticas económicas más arriesgadas y menos austeras, con permiso de los frugales. La UE tiene ahora la oportunidad de reinventarse de nuevo y salir de esta crisis como un actor más relevante y ocupar el sitio que política, social, económica, militar y moralmente le corresponde en el mundo.