Capítulo cuarto

La conjura contra Europa

Begoña Quesada

Resumen

Europa se enfrenta a un año de consolidación sobre las tendencias globales que la pandemia ha provocado. El desarrollo de la pandemia plegará las alas de cualquier cambio drástico. Cada vez más la prosperidad y seguridad de Europa dependen de ella misma, soberana y/o autónoma, en un contexto geopolítico híbrido en el que el pensamiento estratégico, tan difícil de coordinar con un sistema en continua lucha electoral, es cada vez más importante.

Europa intentará, especialmente tras los cambios en los gobiernos francés, alemán e italiano, retomar de forma defensiva sus políticas de integración y profundizar en su regulación. El resto del mundo no se lo pondrá fácil, con un Estados Unidos menos dispuesto a extender la mano, una China más distante y una Rusia que eleva la tensión a las puertas y con la que se necesitarán compromisos.

Los principales retos de fondo en Europa serán el clima y defender su democracia. La polarización política, los efectos para combatir el terrorismo y los coletazos de la COVID-19 dificultarán esta crucial labor.

Europa necesita adaptarse al nuevo complejo mundo híbrido, en una combinación de murallas y pactos o terminará desapareciendo, como todas las comunidades que no han logrado adaptarse a un entorno cambiante.

Pero Europa siempre ha sido más una carrera de obstáculos que los cien metros lisos o la maratón. Quizás sea el agente global más preparado para la gestión flexible y metamórfica que los nuevos tiempos pospandemia necesitan.

Palabras clave

Democracia, clima, migración, elecciones, integración, pandemia, COVID-19, inflación, China, Rusia, Ucrania, Bielorrusia, demografía, energía, verde, libertad de prensa, digitalización, Alemania.

The conspiracy against Europe

Abstract

Europe faces the consolidation of the global trends that the pandemic has laid at its doorstep. The unfolding pandemic will temper down any drastic change. Europe is increasingly assuming that its prosperity and security depend on itself, be it either a sovereign Europe or an autonomous one. A hybrid geopolitical context, in which strategic thinking is getting harder to coordinate with a continuous electoral agenda, would make it all more interesting.

In this direction, Europe will work to deepen its integration policies, including its regulation, but all sparkled with tensions and shifts because of changes in the French, German and Italian governments. The rest of the world will not make it any easier, with a United States less willing to reach out, a more distant China and a Russia that brings conflict at the gates, but with which compromises will be needed.

The main underlying challenges in Europe will be climate and democracy. Political polarization, the effects of combating terrorism and the aftermath of COVID-19 will make this crucial task difficult.

Europe needs to adapt to the new complex hybrid world, intertwining walls and pacts, or it will end up washed out, like all communities which failed to adapt to a changing environment.

But Europe has always been more of a steeplechase than a hundred-meter run or a marathon. It is perhaps the global player best prepared for the flexible and metamorphic management that the new post-pandemic times require.

Keywords

Democracy, Climate, Migration, Elections, Integration, Pandemic, COVID-19, Inflation, China, Russia, Ukraine, Belarus, Demographics, Energy, Green, Press freedom, Digitalization, Germany.

Introducción

En 2004 el gran Philip Roth publicó *La conjura contra América*, donde plantea unos Estados Unidos en los que el héroe de la aviación y político aislacionista Charles Lindbergh gana las elecciones a Franklin Roosevelt en 1940. En esta novela de «¿qué habría pasado si...?» Estados Unidos descarta luchar contra los nazis y negocia un acuerdo de entendimiento con Adolf Hitler. Comienza el terror para todas las familias judías, incluida la del propio Roth. Todo aquello que para el lector representó Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial (los derechos humanos, la libertad, el valor del individuo...) se va desmoronando a medida que avanza la trama y «la tierra de los sueños» se nazifica.

Dado que toda proyección sobre el futuro tiene un carácter de ficción y es un ejercicio de riesgo, me he atrevido a tomar esta fantástica novela como percha creativa para proyectar qué puede pasar en Europa en 2022. Esta visionaria obra de Roth (el lema de Lindbergh es «America First») alerta sobre todo aquello que no debemos dar por sentado, lo cual es mucho en Europa.

Europa se enfrenta a cinco grandes retos en 2022, cuando el coronavirus pasará a ser endémico. Tres están en la base de su placa tectónica: economía (pospandemia), migración (politización) y digitalización (retraso). Dos erupcionan con fuerza: la crisis de la democracia, de gravedad inmediata, y el cambio climático, de trascendencia irremediable.

En 2022 nos sumergimos en una nueva ola de elecciones (Portugal celebra anticipadas en enero; habrá dos rondas de presidenciales en Francia en abril; Italia necesita un nuevo presidente a partir de febrero, quizá un nuevo primer ministro si el actual Mario Dragui se decide a dar el salto; Austria celebra presidenciales en otoño; Suecia, generales en septiembre..., sin olvidar que los estadounidenses eligen de nuevo a todos su miembros de la Cámara de Representantes y a un tercio de sus senadores y que el Partido Comunista Chino tiene en la agenda congreso) con los populistas a las puertas. Se llama a las urnas a ciudadanos que aspiran sobre todo a un cambio en la forma de funcionar la política. El 56 % de la población es la mediana de esta aspiración entre las diecisiete economías más avanzadas. En Italia, España, Grecia, Francia y Bélgica este porcentaje asciende al 66 %, según el Pew Research Center[1].

[1] Wike, R. y Fetterolf, J. Citizens in Advanced Economies Want Significant Changes to Their Political Systems. *Pew Research Center*.

El resultado de estas elecciones, sobre todo las francesas, donde Emmanuel Macron podría ser el primer presidente galo en ser reelegido en 20 años, marcará importantes decisiones europeas sobre estímulos de financiación, marcando divisiones por encima de las actuales fisuras de valores entre Este y Oeste.

Por otra parte, el optimismo sobre el futuro de la UE ha alcanzado su nivel más alto desde 2009 y la confianza en la UE se mantiene en máximos de 2008, según el Eurobarómetro estándar publicado a finales de 2021[2]. Los europeos están preocupados sobre todo por la situación económica, y después por el cambio climático y la inmigración. El funcionamiento de las instituciones europeas no se pone en cuestión. Casi el 66 % deposita, por ejemplo, su confianza en la UE para tomar decisiones futuras respecto a la pandemia. La dureza del Brexit también ha disminuido las voces populistas antieuropeas. Europa parece ser el depósito de la confianza cuando los vientos son fríos para los gobiernos nacionales.

Sin embargo, aunque con un crédito y una estabilidad valiosos y que son la envidia de la mayoría de los gobiernos nacionales, Europa se enfrenta en 2022 a una serie de retos que en su mayoría solo puede gestionar, no resolver, y que dejan cerrado bajo llave cualquier intento de ampliación hasta que se digiera bien la última. Examinémoslos.

Economía

> *En* The plot against America*, la familia de Philip (Roth) vive una situación económica marcada por la supervivencia del día a día y la solidaridad de la comunidad. A medida que la pobreza entra por la puerta, las diferencias políticas se cuelan por la ventana. En medio de esta crisis, lo que se resquebraja es la estructura psicológica de Philip: la certeza de su identidad como estadounidense.*

Europa siempre y ante todo ha sido una unión de mercado, a lo que ha seguido en mayor o menor medida todo lo demás. Cuando la economía falla, a Europa le duele la cabeza.

Las mayores restricciones encaminadas a la contención de nuevas variantes del virus causante de la COVID-19 podrían ralentizar la ansiada recuperación económica. El sector servicios verá en 2022 su crecimiento frenado por esta nueva tanda de restricciones. El

[2] Comisión Europea. (Septiembre de 2021). *Eurobarómetro estándar*.

PIB global crecerá en 2021 por debajo del cinco por ciento inicialmente calculado por el FMI. Si bien las perspectivas más optimistas confiaban en que Estados Unidos moviese el mismo número de pasajeros en sus líneas aéreas que en diciembre de 2019 antes de mediados de 2022[3], a medida que una nueva ola de casos COVID-19 avanzaba por Europa a finales de año, reaparecían temores de que la recuperación se resquebrajase. El *New York Times* citaba como ejemplo que los negocios minoristas austriacos registraron en noviembre 2021 unos ingresos 25 % menores a los de 2019, antes de un nuevo confinamiento en diciembre[4]. La ralentización de la economía china, que tampoco parece terminar de levantar cabeza a finales de 2021, disminuirá su apetito por las exportaciones de otros países, desde el hierro a la soja.

La primera batalla del año llegará con las reuniones sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que incluso antes de la COVID-19 resultaban encendidas. Si bien los límites de este pacto (déficit, deuda) se relajaron para la pandemia, la idea es que vuelvan a su sitio en 2023, aunque la situación económica del bloque europeo sea muy distinta, especialmente pos-COVID-19, a la de los años noventa en las que se fijaron. También se verá ya en el horizonte la estela que dejan los estímulos COVID-19 del Banco Central al alejarse. Aunque es improbable que el pacto se reforme por la dificultad de aprobar los cambios, lo más probable es que se encuentren formas de sortearlo, especialmente en cuanto a políticas verdes. La sintonización de estas variables marcará la línea de recuperación económica.

En 2022 también continuarán las fuerzas de aparente desglobalización, como la reestructuración de las cadenas de suministro, relocalización de la producción. Coincidiendo con la marcha de la experimentada Merkel, Europa verá un aumento de la influencia francesa en este sentido, con una política industrial más estatal.

La dependencia de la UE de recursos críticos va en aumento[5]. Europa importa actualmente el 78 % de su litio de Chile y casi el 100 % de tierras raras de China (más sobre esto en el apartado de China). La tendencia en tecnología e ingeniería anuncia que Europa necesitará aún más. Según la Comisión Europea, la necesidad de litio de la UE se multiplicará por 18 para 2030.

[3] The experts best bets. *The Economist*. (10 de noviembre de 2021).
[4] The economic toll of Europe's pandemic surge. *The New York Times*. (24 de noviembre de 2021).
[5] 2021 Friedensgutachten. BICC, HSFK, IFSH, INEF.

También por esta dependencia, Europa experimentará nuevamente intentos de coerción económica por parte de otras potencias, ante las cuales necesita estar dispuesta a utilizar restricciones comerciales y de inversión, controles de exportaciones o de inversión, o incluso desinversión en sectores estratégicos, siempre como instrumento de último recurso, con el objetivo de provocar el diálogo y la negociación. En 2022 veremos nuevas reflexiones sobre cómo hacer a Europa más fuerte y resistente ante el chantaje económico exterior dentro de la nueva globalización, en la que se combina la acción del Estado, la geopolítica y la economía.

Europa necesita «actualizar sus apps» para adaptarse a esta forma de geoeconomía, como lo han hecho Rusia, China e incluso Turquía, con sus sanciones contra empresas europeas, adquiriendo la capacidad de usar herramientas híbridas[6]. Esta «coerción económica informal» es difícil de etiquetar como ataque, pero resulta igualmente efectiva. En 2022 se producirán más tensiones geoeconómicas similares a las tarifas chinas contra los coches alemanes en respuesta a las reticencias de Berlín sobre licencias 5G para Huawei. Estas tensiones siempre tienen una segunda derivada, que es la división europea interna porque atacan asimétricamente. Por eso son especialmente dañinas.

Sobre este paisaje, las relaciones con Estados Unidos, siempre que allí haya un socio fiable, son fundamentales. Con Estados Unidos se puede combatir esta coerción económica híbrida desde los mismos valores. Es en interés de Europa establecer y/o mantener un clima de confianza mutua con Washington a lo largo de 2022 que permita crear un frente común para afrontar estas tensiones geopolíticas.

A propósito, he escrito establecer, no restablecer. Este clima de confianza pasa también porque Europa acepte que Estados Unidos no puede tener el mismo papel de padre protector que en décadas precedentes y que Washington acepte que Europa vela ante todo por sus propios intereses. 2021 ha dejado al descubierto varios puntos vulnerables europeos y ha quedado claro que tanto China como Rusia, y Estados Unidos en otra escala, están dispuestos a explotarlos, por lo que es probable que haya tensiones puntuales con los tres. Sin ir más lejos, por el acceso

[6] Hackenbroich, J. y Zerka, P. (23 de junio de 2021). Measured response: How to design a European instrument against economic coercion. *European Council on Foreign Relations*.

a recursos naturales especialmente relacionados con las nuevas tecnologías y las energías limpias, como el cobalto, esencial para muchas estrategias verdes. También por el acceso a la propia tecnología, que es cada vez más una medida de poder, menos compartida y más protegida.

El principal riesgo de esta forma de hacer política económica es que las estrecheces derivadas desincentiven el apoyo hacia decisiones contra el cambio climático o la lucha contra la próxima pandemia, que por necesidad tienen que ser internacionales.

Inflación

Una inflación fuera de control parece improbable dadas las políticas de supervisión de los bancos centrales, aunque no todo el mundo las tiene todas consigo. Las inyecciones de dinero pos-COVID-19 en la economía, las interrupciones en las cadenas de suministro y en el mercado laboral, la desviación de los presupuestos de los consumidores desde servicios (comer fuera, viajar, hoteles) a bienes, así como el aumento en los precios de la energía, apuntan en la dirección contraria. Europa es vulnerable a todas ellas.

En los últimos meses de 2021 se ha producido un aumento en los niveles de *stock* relacionado con la reubicación de la producción y restructuración de las cadenas de suministro tras la pandemia. Es lo que *The Economist* ha denominado como el cambio de la economía *Just in Time* a la *Just in Case*. Esto ha producido costes de búsqueda de proveedores y priorización de cercanía versus coste[7], reforzando el aumento de los precios. La pandemia también ha producido costes relacionados con la supervisión de códigos de conducta respecto a derechos laborales y medioambientales, como los aranceles por emisiones de CO_2 integrados en las importaciones.

Pese a la supuesta unidad que esta pandemia debía de haber creado, la eficiencia económica no ha ganado puestos en política comercial, sino que ha caído aún más por debajo de otro tipo de objetivos, desde política laboral a medio ambiente o sanciones contra enemigos geopolíticos. Después de varios años de crecientes tensiones comerciales, el flujo de inversiones transfronterizas por parte de las empresas ha caído en más de un cincuenta

[7] Fanjul, E. (16 de septiembre 2021). Las fuerzas que impulsan la desglobalización. *Real Instituto Elcano*.

por ciento con respecto a las cifras del PIB mundial desde 2015[8]. Este nacionalismo creciente, sumado a la recuperación pos-COVID-19 de la demanda por delante de la oferta y la dependencia de las importaciones, ha llevado a una economía de la escasez en el tercer trimestre de 2021 y a la inflación.

El control de esta inflación resulta por razones históricas crítico para Alemania, que necesitará en 2022 clarificar decisiones asumidas por el gobierno anterior, al que echará la culpa, y defender por qué el fondo de recuperación económica, del que es un contribuidor neto (66.000 millones de euros versus 26.000 millones) aprobado en el Bundestag en marzo de 2021 con relativa facilidad, es esencial para la economía nacional. Esta posición defensiva influirá en posiciones alemanas en Bruselas.

Aunque estos fondos siguen siendo populares entre la élite política y económica alemana, y en línea con la dureza de la cuarta ola pandémica en Alemania, en 2022 se empujará desde Berlín hacia políticas europeas consecuentes y restrictivas y se producirán fisuras internas que afectarán a las relaciones entre dos gobiernos con necesidad de afianzarse: el francés y el propio alemán.

Quizás por su relativa inmunidad a los cambios políticos, es de esperar que los bancos centrales mantengan la estabilidad del sistema financiero y que las nuevas vacunas y tratamientos contra la COVID-19 disminuyan la posibilidad de disrupciones que refuercen esta inflación, más allá de las mencionadas, a lo largo de 2022.

China

Es solo desde 2019 que Europa, la región más atractiva del mundo para la inversión exterior directa (IED), evalúa de forma coordinada los riesgos derivados de este tipo de operación económica. Esto resulta especialmente relevante en el caso de la inversión china, que sigue alcanzando cifras remarcables en torno a los 30.000 millones de euros pese a estar por debajo de su récord de 35.000 millones en 2016.

Lo que más llama la atención son otros altos porcentajes estables: una proporción de inversión estatal china del 68 % (versus 35 % en 2016) y una dedicación al transporte del 51 % (versus 20 %)

[8] *The Economist.* (9 de octubre de 2021). P. 11.

con un enfoque mayoritario en puertos estratégicos[9]. Según este mismo informe, que ya tiene tres años, China controlaría 14 puertos europeos o el 10 % de la capacidad de comercio marítimo europeo. El ambiente político internacional con respecto a las inversiones chinas está cambiando desde hace unos años, como demuestran las decisiones europeas más recientes respecto a su IED[10], y 2021 ha acelerado esta tendencia, por lo que Europa considerará en 2022 la inversión china tanto oportunidad como amenaza.

Europa intentará que la inversión china no se instrumentalice para abrir flancos entre los europeos y prestará mayor atención a las inversiones en empresas clave, como las tecnológicas o las farmacéuticas, siendo más laxa la supervisión en otro tipo de empresas, como las del sector servicios.

En una de sus escasas entrevistas, el jefe del MI6 Richard Moore dijo en diciembre que «adaptarse a un mundo influenciado por China es la principal prioridad» de su agencia. Remarcó que la principal preocupación es en ciencia y tecnología porque China está expandiendo una red de control autoritario por todo el planeta a través de la exportación de la tecnología por la que se canaliza la vigilancia[11].

Tras un año en el que la importancia del comercio marítimo ha quedado patente con la aparición de cuellos de botella que han tensionado el mercado europeo, es de esperar un incremento en el intercambio de información y coordinación de los países europeos en cuanto a IED, bajo la vigilancia de la Comisión Europea. Europa se volverá más estratégica en cuando a su IED, particularmente la IED china, exigiendo reciprocidad en cuanto a sus inversiones en el exterior.

Tras los sucesos en Afganistán, también es de esperar una reevaluación de las consecuencias de la nueva Ruta de la Seda (BRI). La salida de las tropas occidentales de Afganistán refuerza el papel de China en la zona como alternativa al estrecho de Malaca, por el que pasaban hasta ahora un cuarto de las mercancías mundiales. Es conocida la buena relación de los chinos con los talibanes a través de Paquistán, donde se han refugiado todo este tiempo. La BRI es una iniciativa que cambia la dinámica de los conflictos

[9] Fabry, E. y D'andria, J. M. (11 de febrero de 2019). Les défis du contrôle des investissements chinois en Europe. *Jacques Delors Institute*.

[10] Onís Romero-Requejo, A. de. (2019). Inversión extranjera directa de China en Europa 2001-2018: ¿oportunidad o amenaza? *ICADE.*

[11] Spycraft: Open book. *The Economist*. (4 de diciembre de 2021).

en los países que atraviesa, como Paquistán o Myanmar, y este es un impacto que ha adquirido carácter de urgencia en 2021[12]. Una nueva Ruta de la Seda más fiable y transparente requerirá capacidad de negociación por parte de Europa, con el foco en una participación constructiva para una mejor implementación de lo que es ya una realidad.

La respuesta europea a la BRI, la iniciativa Global Gateway, tendrá sentido en la medida en la que esté coordinada con el G7 y su plan *Build Back Better World*. La presidenta de la Comisión, Ursula Van der Leyen, reconoció en anuncio de *Global Gateway* en septiembre que «no tiene sentido que Europa construya una carretera perfecta entre una mina de cobre de propiedad china y un puerto de propiedad china... Queremos crear uniones y no dependencias». Estas palabras se sumaban a la votación del parlamento europeo en mayo, ratificando la necesidad de una mayor supervisión sobre las inversiones chinas y la publicación de una estrategia europea para el Indopacífico y a los ejercicios de submarinos nucleares franceses en el mar de la China Meridional. Europa intentará demostrar el éxito de su GG a corto plazo, intentando negar la narrativa china de que los días de la supremacía occidental son algo del pasado[13], pero para ello tendrá que superar la ola de escepticismo desatada cuando presentó en detalle la GG en diciembre y apoyar sus declaraciones con planes de inversión, a poder ser no «recocinados».

China seguirá reforzando su autosuficiencia como respuesta a un entorno exterior más hostil en un proceso de «desacoplamiento de su economía», lo que provocará una tendencia contractiva sobre sus importaciones y la reducción consecuente sobre el comercio mundial[14].

Un sector que se verá especialmente impactado es el de las energías limpias, al tener China un control sobre los minerales necesarios para la construcción de baterías eléctricas similar al que la OPEC tiene sobre el petróleo. Por ejemplo, en los últimos cinco años China ha tomado las riendas de la producción mundial de cobalto, tras adquirir las principales minas de este material en la República Democrática del Congo. Estas adquisiciones tienen repercusiones directas sobre el desarrollo de la industria del

[12] Abb, P. y Swaine, R. (Enero de 2021). Road to peace or bone of contention? The impact of BRI on conflict states. Peace *Institute Research Frankfurt*.

[13] Sacks, D. (21 de septiembre de 2021). Europe's Global Gateway Plans To Counter China, But Questions Remain. *Council on Foreign Relations*.

[14] Schmucker, C. (8 de junio de 2021). The new geo-economic environment and the EU's capacity to act. *DGAP*.

automóvil eléctrico. A medida que Estados Unidos se fue retirando de estas zonas de producción en África, diplomática y financieramente, se dejó el terreno libre para la entrada de capital chino. Quince de las diecinueve minas de cobalto en Congo están en manos chinas[15].

La relación de Europa, y más especialmente de Alemania como potencia económica, con China definirá también la relación europea con Estados Unidos. Berlín ve a China como competidor, pero también como socio potencial[16]. Es posible que el nuevo gobierno alemán endurezca su posición respecto a China por la presencia de Los Verdes, que durante su campaña política han insistido en la necesidad de unir comercio con sostenibilidad y derechos humanos.

Clima

> *La obra de Roth muestra cómo la alta política y la vida íntima están entretejidas. Incluso la identidad de la persona es inseparable de las corrientes de la historia.* The Plot Against America *describe, al igual que el sello de Estados Unidos con la esvástica que decora la cubierta, cómo puede suceder. Muchos se rebelarían, se organizarían y resistirían, pero esa resistencia podría, sin embargo, no ser suficiente o llegar tarde.*

El cambio climático es el principal reto estratégico de la Unión Europea[17], siendo otros de los más citados las migraciones y los peligros para la salud, que están relacionados. El último informe de Chatham House[18] advierte que para el año 2040 algunos de los cambios en el clima serán irreversibles, que 3.900 millones de personas experimentarán fuertes olas de calor superiores en doce veces a la media histórica y que ya en esta década las horas laborales perdidas por exceso de calor superarán a las horas perdidas por la COVID-19. En veinte años estas consecuencias irán más allá de la capacidad de adaptación de los países.

[15] China's victory in the contest for clean energy. *The New York Times*. (22 de noviembre de 2021).
[16] Schmucker, C. y Mildner, Dr. S.-A. (22 de septiembre de 2021). Die Mitte. Berlin between Washington and Beijing. *DGAP*.
[17] Ortega, A. (19 de octubre de 2021). Costes del no multilateralismo. *Real Instituto Elcano*.
[18] Climate Change risk assessment 2021. *Chatham House*. (14 septiembre 2021).

El riesgo de que se produzcan pérdidas sincronizadas en varias cosechas clave para la alimentación mundial aumenta un 50 % en la década de 2040[19]. La interconexión de los cambios en la climatología, que inducirán alteraciones en los ecosistemas y el aumento de pestes y enfermedades, con las olas de calor y las sequías, con sus consecuentes fallos en la cadena de cosechas y migraciones, producirá una combinación circular y explosiva cuyas consecuencias los ciudadanos, sobre todo los más jóvenes que intentan visualizar su futuro, perciben como inmediatas.

Lo que parece caro hoy encubre beneficios a medio plazo y, sobre todo, impactos irremediables a largo plazo. Por ejemplo, mantener el calentamiento por debajo de 1,5 grados centígrados equivale a unos quince años de emisiones industriales al ritmo actual si aceptamos solo un cincuenta por ciento de probabilidad de que esto se consiga. Avances tecnológicos probables, como la posibilidad de retirar de la atmósfera el CO_2 ya emitido de forma significativa o devolver al espacio parte de las emisiones solares, contribuirían a reducir o mantener las temperaturas, pero también tendrían un impacto en la producción de alimentos, en la biodiversidad o en la calidad y disponibilidad de agua. Los europeos parecen darse cuenta de que todos estos escenarios pasan cerca de su casa: incendios desbocados, inundaciones históricas, olas de calor extremo o refugiados climáticos ocupan más titulares en las informaciones.

Europa, por este apoyo social, por su situación económica y su capacidad de investigación, tiene una oportunidad de liderar esta revolución a través de políticas concretas, con mecanismos de aplicación e incentivación de nuevas energías.

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (AR6) afirmó en agosto que el mundo no se aproxima al cambio climático, lo está sufriendo ya. La Convención sobre el Cambio Climático, la COP por sus siglas en inglés, se celebró meses después, en noviembre de 2021, tras un verano de nuevas temperaturas récord y desastres naturales relacionados con el clima. Después de haber conseguido un mandato (Berlín 1995), un protocolo (Kyoto 1997), un plan de acción (Bali 2007) y un acuerdo (París 2015) parecía que este iba a ser el año en el que por fin sí, dada la urgencia, se tomaría acción. Sin embargo, los acuerdos fueron considerados livianos por los menos críticos y traición por los activistas más vociferantes.

19 Ibíd.

Una fisura interna en el debate europeo será el uso de la energía nuclear, que separa a Francia, que acaba de anunciar nuevos reactores y cubre el 70 % de su consumo de energía de esta forma, de Alemania, que quiere abandonar completamente este tipo de energía en 2022. El motor económico europeo, que emite gran parte de las emisiones europeas de CO_2 y produce el cuarenta y cuatro por ciento de su electricidad (también la que alimenta los coches eléctricos) a base de energías fósiles, es consciente de este brete y será interesante observar al primer gobierno alemán de la historia integrado por Los Verdes defenderse en este escenario.

El programa presentado por el nuevo gobierno alemán, en el que se compromete a descabalgarse del carbón en el 2030 y a conseguir un ochenta por ciento de su energía con fuentes eólicas o solares, así como a ser un emisor neto cero de gases invernadero para 2050, sienta un estándar global y pondrá presión en el resto de los nuevos gobiernos europeos.

Europa debe acordar si la nuclear es verde, abierta a todo tipo de subvenciones europeas que las energías ecológicas recibirán a corto plazo. De los 27 países de la UE, solo 13 producen energía nuclear. Mientras Francia y Alemania no aúnen posturas, va a ser difícil que Europa decida si la energía nuclear es una herencia de otra era y altamente contaminante (por sus residuos) o una energía verde (porque casi no produce CO_2), apta para recibir subvenciones de la transición energética.

Hay una realidad inexorable en una economía fósil: la limitación del progreso humano, tanto vertical (progreso rápido de unos pocos) como horizontal (progreso lento de muchos), basado en el consumo de combustibles fósiles. La literatura de anticipación, que hasta ahora se centraba sobre todo en el espacio, con amenazas que llegaban a través de las innovaciones tecnológicas y desde otras galaxias, se centra cada vez más en este planeta, presentándonos distopías que tienen que ver con el agotamiento de recursos, la devastación y la catástrofe natural. Y la narrativa es importante en todo orden de cosas. Una humanidad de ocho mil millones de personas viviendo la mayoría de ellas, si no todas, por encima del nivel de pobreza no será posible en una economía alimentada por petróleo, carbón y gas.

Europa contribuye con solo el 8 % de la emisión global de CO_2[20], por lo que involucrar a otros países es crucial. El hecho de que,

[20] *Future of Europe. Special Eurobarometer 500. First Results.* (Noviembre de 2020).

como problema global que es, las decisiones se tengan que tomar por consenso hace que el ritmo siempre lo marca el más lento. Todos dependemos de la misma cuerda hasta que haya un planeta B y esa cuerda es tan débil como el más débil de sus cordales.

Las medidas europeas deben ser transparentes, equitativas (que no uniformes) y coherentes. Casi todos los países europeos están de acuerdo en que se debe de hacer algo. La gran diferencia está en cuánto se deja a los mecanismos del mercado y cuánto a la regulación. En Alemania, por ejemplo, donde se pagan los precios por la electricidad más caros de Europa, se teme que un nuevo gobierno más decidido en materia climática ate las manos de las empresas con la cinta roja de la burocracia justificándose por la lucha contra el cambio climático. El consenso sobre la práctica es difícil, pero contribuye siempre a una mayor integración europea.

De puertas para afuera, aunque sea en solitario o en un grupo minoritario, Europa intentará seguir adelante con sus medidas, propias o copiadas de otros, como las exenciones fiscales relacionadas con la captura de CO_2 de Estados Unidos, hasta que el resto del mundo se sume porque tiene el apoyo social para hacerlo. Eludir esta responsabilidad solo podría llevarnos a una «dictadura verde»: una forma de vida más respetuosa con el medio ambiente es inevitable.

No será a bajo coste. La transición europea desde el carbón y el petróleo a otras fuentes de energía alterará la relación de Europa con sus vecinos y aumentará la interdependencia europea sobre ciertas tecnologías[21]. Pero este es un cambio que es mejor gestionar de forma activa, aspirando al consenso, al liderazgo global y a la acción del *soft power*.

El debate verde debería ser un debate europeo. Esto reforzaría la dimensión externa de su pacto verde (*Green Deal*) y mostraría su compromiso con, por ejemplo, los países del sur, como una alternativa genuina a China y su BRI en una nueva «diplomacia verde», para lo cual Europa tiene «el perfil, la gravitas y la experiencia necesaria"[22] siempre que se mantenga alerta de las hipocresías y contradicciones en forma de inversiones. Su peso comercial debería favorecer el cambio de otros países, asegurándose que estos no bailan al ritmo de China. Se esperan gestos en esta dirección a lo largo de 2022 y la nueva ministra alemana

21 Ibíd.
22 Ibíd.

de Exteriores Baerbock (Verdes) ya ha señalado el camino en sus primeras reuniones con sus homólogos europeos.

Al frente de esta diplomacia, Europa podría beneficiarse de la transición poscarbón a través del comercio global y guiar la transición de otros, por ejemplo, de Turquía (viento y sol) o Rusia y el hidrógeno.

Transición energética

Europa es un sitio de intercambio. La red de comercio global, cada vez más compleja, continúa creciendo, pese a la pandemia. Alrededor de un cuarto de los productos fabricados se comercian de forma internacional y un treinta por ciento de su valor se genera a partir de materiales importados. Esta interconexión mundial es fundamental para la política climática. Gran parte de las emisiones de CO_2 de la UE está relacionada con sus importaciones.

La Unión Europea, que aún hoy produce el 71 % de su energía con carbón, gas y petróleo, aspira a ser clima neutral en 2050. Pero esta «neutralidad», que como objetivo parece tan claro y suave, tiene sus pinchos. Europa debe garantizar que la transición energética no tiene un impacto económico radical en determinados grupos de la sociedad. Tasar las emisiones de CO_2 de edificios y transporte por carretera, como se propone en el paquete de medidas que acompaña la agenda Fitfor55 aprobada este año, tiene poca influencia sobre los hábitos de consumo más frecuentes y menos aún sobre la descarbonización, mientras que castiga a las familias europeas y disminuye el apego de los ciudadanos por estas políticas. No se pueden financiar las energías limpias solo tasando las sucias mientras no haya sustitución equiparable.

La transición debe también crear suficientes políticas de amortiguación para que la variabilidad de los precios energéticos no sea extrema, como por ejemplo con los permisos de producción de CO_2, que han hecho que la tonelada de CO_2 haya variado entre cinco euros y sesenta euros en los últimos cinco años[23]. Dado el impacto social de la factura energética es importante que estos esquemas de transición energética tengan en cuenta la aceptación social y la justicia en el reparto de las consecuencias.

Como cualquier otra decisión europea, que quizás llegue en 2022, será más parecida a una manta de *patchwork* que a un tablero de

[23] Climate Change risk assessment 2021. *Chatham House*. (14 de septiembre de 2021).

ajedrez y habrá negociaciones por encima de la mesa, también por debajo y detrás de la puerta. La decisión es sobre todo política, dado el nivel de financiación que implica. No hay que olvidar que, a medida que el mercado energético europeo se integre, los países que usen energías más limpias también se beneficiarán de que a corto plazo otros las usen menos verdes para impedir disrupciones y crear amortiguaciones que faciliten la transición, y de nuevo se pone aquí en valor la diferenciación dentro de Europa. El resultado será un consenso que dejará a todos con cierto grado de insatisfacción, pero con un mínimo plan común.

La inversión en nuevas formas de energía ha sido más lenta que la caída en la inversión en combustibles fósiles, creando una grieta que contribuyó a los altos precios energéticos que vimos a finales de año. La tecnología y la cooperación deben tratar no solo de reducir las emisiones, sino también de absorberlas y contrarrestarlas hasta que haya fuentes alternativas.

Muchas de estas tecnologías solo se desarrollarán en cooperación con socios estratégicos como EE. UU., Canadá, Japón o Corea del Sur, por lo que es crucial que a lo largo de 2022 Europa intente sumar a estos países a su diplomacia verde, por ejemplo, a través de una Alianza Global del Hidrógeno, en la que la relación con Rusia debe atender a una «involucración selectiva» que será delicada de gestionar, con campos donde el avance será más fácil, como la cooperación científica sobre bosques o el Ártico o el apoyo de expertos en el desarrollo de una legislación medioambiental.

Migración

> *Las familias en torno a la de Roth van sintiendo cómo aumenta la temperatura política a su alrededor. Cada una en su grado de ebullición, dependiendo de su capacidad de subsistencia, abandona el país. Pero el padre de Roth confía en la resistencia de las instituciones estadounidenses. Cuando cambia de opinión, es demasiado tarde y Estados Unidos ha cerrado la frontera.*

Bielorrusia organizó a finales de 2021 el traslado de miles de personas desde campos de refugiados de Irak y Turquía hacia su frontera con la UE en Polonia para vengarse de Europa por sus sanciones[24]. Polonia reaccionó movilizando al ejército hacia la

[24] Sierakowski, S. (1 de septiembre de 2021). Europe's new refugee crisis. *DGAP*.

frontera caliente más reciente, en la que políticos usan a personas para empujar sus causas. Es probable que en 2022 aumenten estos actos híbridos, incluida la geopolítica migratoria, como forma de ataque y respuesta entre la UE y sus países vecinos.

El mundo de 1999, en el que Europa extendió en Tampere (Finlandia) las bases de su política de asilo, parece de otra era. Un mundo en el que las personas tenían «el derecho absoluto a buscar asilo». La práctica de 2021, con una Europa que rige y construye fronteras para contrarrestar y protegerse contra los flujos migratorios irregulares, demuestra que esto ya no es así. No lo fue cuando casi dos millones de sirios entraron en Europa en 2015-2016 y un millón se quedaron en Alemania, que no consiguió convencer a la mayoría de sus socios de un reparto más equitativo.

No hay un espacio europeo en el que los migrantes puedan buscar asilo, sino que hay una transferencia de esa responsabilidad a países individuales que luego deben intentar resolver los problemas derivados de forma coordinada con sus socios.

Esta tendencia de endurecimiento de la política de asilo continuará en 2022 en la medida en la que desde los flancos de Europa se usen los flujos de personas para consecuencias políticas y los extremos políticos internos utilicen la migración para encender el populismo. Este tipo de gobernantes necesita un enemigo en casa, a menudo relacionándolo con la supervivencia de una raza de hombres superiores y mito indoeuropeos, que realce su vínculo con las masas y justifique su control.

En 2022 la protección del espacio primará una vez más sobre la protección de las personas[25]. El reparto de refugiados dentro de las fronteras europeas seguirá siendo un tema de conflicto que permeará todas las políticas migratorias.

Esta tendencia contrasta con la necesidad de mano de obra joven en un continente envejecido. La COVID-19 ha ralentizado la migración laboral, flexibilizando además las reglas para los extranjeros ya regulados, muchos de los cuales se convirtieron en «nómadas digitales», lo que ha puesto presión sobre la demanda de mano de obra preparada. Los expertos demográficos del continente trabajan ya con planes para «la economía plateada» en los que se

[25] Parkes, R. y Kirch, A.-L. (2 de julio de 2021). Global migration in 2030: time to take Africa seriously. *DGAP*.

alarga la vida laboral y de consumo de la población y se intenta restar tremendismo a este envejecimiento.

Hace cien años, cuando Europa aún disfrutaba de cierta ventaja en su predominio mundial, su demografía representaba el 20 % de la población mundial. En 2030, será de menos del nueve por ciento. En cifras brutas, Europa es el destino más atractivo para los migrantes globales, atrayendo a casi un tercio de ellos porque encuentran trabajo. La UE podría experimentar un aumento de entre 21 y 44 % en inmigración en la próxima década, en gran parte irregular[26].

España tiene su propia frontera caliente con África. Solo el 18 % de la migración africana está en Europa. La mayoría (70 %) se mueve dentro del continente africano. En la década hasta 2020 el número de subsaharianos que viven fuera pasó de 20 millones a 28 millones[27], pero el continente tiene un porcentaje de población viviendo fuera de su lugar de origen menor que la media del mundo (2 % comparado a un 3,5 % por ciento). Toda migración empieza con una cartera llena y, a medida que el continente prospere, los expertos creen que más gente migrará hasta que los ingresos medios alcancen los diez mil dólares anuales (actualmente están en los 3.800 dólares).

Según el Banco Mundial en las próximas décadas millones de africanos migrarán debido al cambio climático. Muchos de los puntos calientes donde el cambio climático será más duro están próximos a una frontera.

El sesenta por ciento de los países más vulnerables al cambio climático ya están afectados por conflictos armados[28] y la crisis climática exacerba exponencialmente estos conflictos. El Comité Internacional de la Cruz Roja prevé que 200 millones de personas necesitarán asistencia humanitaria en 2050, en parte debido la crisis climática. Esto ocurrirá en gran parte en la puerta de Europa, que al mismo tiempo sufrirá más frecuentes e intensos desastres naturales en su territorio, como inundaciones u olas extremas de calor. Es improbable que las cifras migratorias en la frontera europea bajen de forma significativa.

Europa debe estar preparada para gestionar la migración de forma multipolar. Necesita mano de obra externa, competir con

26 2021 Friedensgutachten, *op. cit.*
27 Migration in Africa. Briefing. *The Economist*. (30 de octubre de 2021). P. 25.
28 2021 Friedensgutachten, *op. cit.*

otros mercados laborales y enfrentarse a una migración circular en la que muchos países, especialmente después de la crisis financiera de 2008, se han convertido a la vez en países de destino, origen y tránsito de migración[29].

Democracia

> *Roth revisita su infancia en Nueva Jersey con amor meticuloso y muestra cómo, incluso la vida de un niño que tiene la suerte de criarse en paz y libertad, cuelga de forma invisible pero inevitable de la política. El niño Roth vive en primera persona la discriminación y los insultos antisemitas en una excursión familiar a Washington D. C. Le lejana política de la capital acaba en la puerta de tu casa.*

Locke ya dejó claro que la finalidad de que la gente se agrupe en Estados o comunidades es salvaguardar sus bienes. Si este principio no se cumple, la población empezará a cuestionarse a sus gobernantes y sus formas de gobierno.

El Instituto para la Paz de Estocolmo considera 2020 un año estable dentro de la tormenta porque durante la pasada década se ha producido «un marcado deterioro de la estabilidad y seguridad global»[30].

2021 no ha roto esa tendencia y 2022 no la romperá. La pandemia de hecho agitará la política, haciéndola más turbulenta por la frustración y sufrimiento que acarrea tanto la pandemia como las medidas de prevención y contención, lo que se reflejará en las elecciones. Algunos gobernantes caerán, otros intentarán agarrarse al poder a menudo agitando el miedo y buscando un enemigo común exterior (inmigrantes, Rusia, China) o interior (judíos, izquierdistas, conservadores, liberales, musulmanes, Bruselas).

El gasto militar se mantendrá o aumentará ligeramente, el control de las armas nucleares continuará deteriorándose, empezando por la imposibilidad de devolver a Irán a la misma mesa de negociación de 2015, y el número de conflictos armados se mantendrá o aumentará ligeramente en un entorno geopolítico tóxico y en transición. En definitiva, 2022 no será un buen año para la democracia global.

---

29 Parkes, R. y Kirch, A.-L., *op. cit.*

30 Yearbook 2021. *SIPRI*. (Enero de 2021).

La pandemia, con su impacto negativo en la producción económica de todos menos una veintena de países[31] y su efecto multiplicador de la pobreza y brecha económica, contribuirá a agudizar «la geografía del descontento» y el deterioro democrático en muchos países, también en 2022 y más allá. Las acusaciones y disputas sobre el origen del virus causante y sobre la posibilidad de haberlo evitado, o de abortar pandemias futuras, son un síntoma de un clima político internacional enrarecido que persistirá en 2022. A medida que el sistema se osifique por la falta de oportunidades y movilidad económicas, es posible que aumente el descontento y, por consiguiente, el voto populista, siguiendo las teorías del economista Philip McCann[32].

La pandemia también ha alterado la capacidad de gestión de los gobernantes en cuanto a su política exterior. Por una parte, ha aumentado la caja de herramientas de lo que se considera política exterior y ahora se habla de diplomacia de vacunas y diplomacia verde, pero estas políticas tienen un impacto directo en el debate doméstico, calentando el impacto de la opinión pública sobre las decisiones de política exterior[33], que deja de ser completamente «exterior». En paralelo, aumenta la opinión de los partidos en los extremos sobre cuestiones de política exterior que hasta hace poco les eran ajenas. Los días en los que los gobiernos eran capaces de ignorar la opinión pública para alinearse ciegamente con un bando son cosa del pasado y aquí entra en juego las guerras de la información y las narrativas de internet. El debate democrático se vuelve más complejo.

Estos nuevos retos segarán la hierba bajo los pies de muchas instituciones internacionales, que seguirán activas, pero necesitarán mayor protección y capacidad de negociación para implementar sus decisiones.

El nuevo multilateralismo, como señala Ortega[34], es forzosamente diferente al que vivimos en el pasado. Tiene distintos niveles (desde la sociedad civil a los gobiernos, pasando por las ONG, los sindicatos, las empresas...) y es inevitablemente global. Lo ideal es que fuese además inclusivo y eficaz para cuidar «los bienes

31 Ibíd.

32 Mccann, P. (2020). Perceptions of regional inequality and the geography of discontent: insights from the UK. *Regional Studies*. Vol., 54:2, pp. 256-267.

33 Zerka, P. Why should anyone care? Foreign policy and public opinion. *European Council on Foreign Relations*.

34 Ortega, A., *op. cit.*

públicos globales», recuperando los términos del secretario general de la ONU en la Asamblea de septiembre.

Todos los gobiernos europeos se enfrentan a la sangría entre liberales y antiliberales, o a la consolidación de regímenes antiliberales o de autoritarismo blando en alguna parte de su territorio o en una frontera cercana, con agendas basadas en la identidad, una visión estrecha de las minorías, la pureza ideológica, la negación del contrario y la marginación del crítico. Son sociedades donde la información que se recibe depende del partido en el que se milite y no al revés, donde viven individuos inmunes a los cambios de información o a la constatación de la realidad.

En este contexto, la Unión Europea, una institución acostumbrada a la negociación y a la complejidad, puede ser un muro vivo contra los movimientos antidemocráticos y las involuciones. En Bruselas, sin la presión directa del ojo mediático, con una geometría variable que relativiza la presión del voto, sin lealtades de grupo porque es una galaxia más atomizada, las instituciones europeas pueden trabajar más a largo plazo y de forma menos *cainita* o politizada. En su «proyecto para conseguir la paz perpetua en Europa» en 1713, el abad de Saint-Pierre ya hablaba de unión europea para alcanzar esa paz.

En 2022 se podrían consolidar algunos proyectos de integración diferenciada, de forma que algunos países avancen más rápido en su integración ante la necesidad de actuar sin esperar al deseado consenso. Esta integración diferenciada, en parte consecuencia de la parte bien gestionada del Brexit, podría considerarse, no un resultado inevitable, sino una estrategia deseada, pragmática y complementaria al voto por mayoría cualificada para avanzar más rápido en temas que urgen, como el cambio climático[35]. El marco de referencia serían los cuatro puntos cardinales de la Unión Europea en cuanto a su libertad de movimientos (mercancías, personas, dinero) y primacía de la ley y la democracia.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa terminará en primavera, a tiempo para las elecciones francesas, y se conocerán las conclusiones y las propuestas de los ciudadanos participantes. Es posible que el Parlamento Europeo aumente la presión para conseguir que el presidente de la Comisión Europea responda de su cargo ante los ciudadanos europeos y el parlamento, y no ante el

[35] Meissner, V. y Tekin, F. (Septiembre de 2021). Differentiated Integration as a Conscious Policy Choice: The Way Forward. *Policy Paper.* EUIDEA.

Consejo Europeo, intentando reforzar la democracia deliberativa con la participativa[36]. Sin embargo, es improbable que, a lo largo del 2022, un año tan electoral, veamos ningún resultado práctico notable de la misma. Esto no resta valor a este ejercicio democrático sin precedentes, que contrapone a los gobiernos nacionales a su propio escepticismo respecto a la participación ciudadana directa en la toma de decisiones europeas.

Frentes exteriores

El frente más caliente es lo que Mira Milosovic denomina «la tierra media»[37] entre Rusia y Europa, territorio que Vladimir Putin sigue considerando propio. Ucrania y Bielorrusia son dos ejemplos de esta tierra media. En unas declaraciones que parecían extraídas de una hemeroteca, Putin pidió a la OTAN en diciembre recibir garantías legales de que nunca intentaría expandirse hacia el este.

Con un segundo gaseoducto a través del norte, Nord Stream 2, a Rusia le saldría gratis castigar a Ucrania (primer gaseoducto) porque no perdería suministro hacia Europa. La ministra de Exteriores de Alemania, país con el que enlaza la tubería rusa, declaró a poco de estrenarse en el cargo en diciembre que «ahora mismo este gaseoducto no puede recibir la luz verde para ponerse en marcha»[38].

A finales de año, el presidente ruso movilizó cien mil soldados y equipo pesado a su frontera ucraniana, en una apuesta para sacar a la superficie el verdadero apoyo de los aliados hacia este país. Los expertos no esperaban un ataque abierto, como cuando invadió Crimea en 2014, sino micro intervenciones híbridas que mantengan la tensión con la OTAN[39].

Bielorrusia, con su política migratoria, ha causado un frente común entre Lituania, Letonia y Polonia, al que se suman por crisis similares

[36] Plottka, J. (2021). Making the Conference on the Future of Europe a Success. *Friedrich Ebert Stiftung*.

[37] Milosevich, Mira. (Septiembre/octubre de 2021). La influencia rusa en la tierra media. *Claves de la razón práctica*.

[38] Baerbock: Nord Stream 2 kann so nicht genehmigt werden. *Handelsblatt.* (12 de diciembre de 2021). https://www.handelsblatt.com/politik/international/gaspipeline-baerbock-nord-stream-2-kann-so-nicht-genehmigt-werden-/27887250.html?ticket=ST-130460-JcGfY6Ym5VLYee2J2G4d-cas01.example.org.

[39] Ruprecht Polenz, experto en Europa del Este, en entrevista con Barenberg, Jaspar en Deutschland Funk. (2 diciembre 2021).

anteriores Hungría, Austria, Grecia y Eslovaquia, para intentar que la Comisión Europea financie fronteras de muros y alambradas. En los últimos treinta años se han levantado barreras físicas en las fronteras europeas, casi todas financiadas por gobiernos. Bruselas argumenta que los muros se escalan o se esquivan, no impiden la migración y la inversión está mejor en otro sitio. Si aumenta la llegada de emigrantes con la recesión de la COVID-19 y la nueva crisis afgana, y no surge un liderazgo político europeo como el de Angela Merkel capaz de pagar el precio político de acoger cantidades importantes de refugiados, en 2022 la Comisión cambiará de parecer y financiará estas barreras, cuyo coste *político* es mucho menor que el de una política expansiva de asilo.

Además, ciertos países balcánicos y de Europa del Este se están separando de Europa en opinión pública, al mismo tiempo que Rusia y China aumentan su influencia sobre estas regiones. Esto no solo puede poner en peligro los avances en democracia y derechos humanos de estos países, sino que además puede desestabilizar a toda la región. Europa debería invertir en comunicación estratégica y en una cooperación creíble para contrarrestar la acción de agentes iliberales en esta zona, que facilitan el deterioro de los valores democráticos en estos países, y en especial la corrupción, los abusos de poder y los ataques contra la prensa libre.

Este es el frente que más le interesa a Alemania, que intentará mantener el foco europeo en los Balcanes occidentales (Albania, Bosnia Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Serbia, Macedonia del Norte) y la frontera este.

Pero en Europa las fronteras son líquidas y Alemania, u otros países del centro y norte de Europa, harían mal en olvidar África, que en 2021 ha visto un número alarmante de golpes de Estado: República Centroafricana, Chad, Guinea, Madagascar, Mali. Es el mismo ritmo que en las primeras décadas de independencia, cuando la media eran cuatro golpes al año. Europa debe estar alerta ante el refuerzo del yihadismo y a la influencia de nuevos actores (China) más allá de las potencias tradicionales, para los que ni siquiera la apariencia de un respeto a los valores democráticos, mucho menos su auténtica honorabilidad, aparece en la lista de prioridades. Pese a los costes que esto plantee, Europa debería seguir manteniendo sus líneas rojas o enfrentarse a una completa desnaturalización de sus relaciones con estos países.

La relación con el Reino Unido seguirá marcada por enfrentamientos más o menos puntuales que pondrán de relieve la necesidad

de un nuevo mecanismo de entendimiento en el que resolver las disputas que hasta ahora se desenredaban en el seno de la Unión Europea, desde unas cuotas pesqueras o la composición de salchichas congeladas a la frontera con Irlanda del Norte, las muertes de indocumentados en el canal de la Mancha, la doble imposición o los pagos cruzados a la seguridad social. Este año seguirá siendo de confrontación y reacción a problemas, en vez de acción o prevención. La campaña electoral francesa, con la necesidad de apelar a los votantes de los extremos hacia el centro, no servirá para atemperar ni el problema migratorio entre Calais y Dover, ni la desconfianza en cuanto a acuerdos armamentísticos.

El acceso de Turquía a la Unión Europea seguirá congelado hasta que se digieran ampliaciones anteriores. Los únicos avances posibles serían a través de una integración diferenciada (visados, aduanas, políticas con terceros países). Con Turquía se produce desde hace mucho tiempo el viejo adagio de Alemania del Este: ellos pretenden negociar y nosotros pretendemos reformar. El presidente turco Erdogan reina sobre las redes de tráfico de personas y la UE no quiere levantar la voz contra sus violaciones de los derechos humanos. Si lo hace, Erdogan la ignora. Los dos están de acuerdo en que lo mejor es no hacer nada, la UE no avanza en un proceso en el que no cree y que sería altamente impopular, y Turquía no se aventura en una serie de reformas que limitarían el control del gobierno sobre otras instituciones y sobre la economía. Quizás esto podría cambiar de cara a las elecciones previstas para 2023, a medida que la oposición, especialmente la liderada por Kemal Kilicdaroglu, intente ganar votos apelando al sentimiento antirrefugiados. A mediados de 2021 Kilicdaroglu dijo que enviaría a todos los sirios a su país si él alcanzaba el poder[40].

Política exterior

En sus primeros viajes a China como canciller, Merkel tenía que viajar con dos aviones para llevar a todos los empresarios que querían formar parte de la delegación y estaban interesados en hacer negocios con China. En 2021 fueron varias las empresas alemanas que anunciaron una desinversión en China.

En 2019 la Federación de Empresas Alemanas (BDI) publicó un documento en el que calificaba a China como un «competidor sistémico» y urgía cambios en la política económica hacia el gigante

[40] *The Economist*. (28 agosto 2021). P. 21.

asiático. «Percibimos a China como un socio, un rival y un competidor» dijo en 2021 Jens Spahn, entonces ministro de Salud y estrella ascendente de los conservadores alemanes, advirtiendo a continuación contra una relación de dependencia. Esta creciente desconfianza hacia China en Alemania transpira en las relaciones europeas.

Coincidiendo con el relevo alemán en 2021 y francés en 2022 al timón, está por ver donde cae la pelota del liderazgo europeo dentro de la nueva lógica de la política exterior europea, marcada por una guerra fría 2.0 (China *vs* EE. UU.) con consecuencias de mayor volatilidad. La falta de coherencia y el escepticismo de los Estados miembros hacia el valor añadido de Bruselas en política exterior dificultan la necesaria unidad para tener una voz única en política exterior y adoptar su papel equilibrador en este nuevo campo de juego internacional.

El ministro francés de Finanzas declaró durante las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional en Washington que la cooperación de Francia con Estados Unidos en la reforma del sistema fiscal internacional no esconde la realidad de que existen profundas diferencias en cuanto a China[41]. «Los Estados Unidos quieren enfrentarse a China. La Unión Europea quiere involucrar a China», declaró Bruno Le Maire, un cercano aliado al presidente Emmanuel Macron, durante la entrevista. La prioridad estratégica de Europa es, según Le Maire, independencia para poder defender sus propios puntos de vista en cuanto a cambio climático, intereses económicos o el acceso a tecnologías claves. El ministro francés aseguró que, aunque Estados Unidos sigue siendo el principal aliado en cuestión de valores como la libertad, el respeto a la ley o el modelo económico, Europa debe independizarse de Estados Unidos y ser capaz de defender sus propios intereses estratégicos.

Cuando el recién estrenado canciller alemán Olaf Scholz viajó a París como su primer destino en el extranjero, la soberanía europea era el tema de fondo de toda la agenda con el presidente Macron, como señaló el *New York Times* en su resumen de la reunión[42]. «Queremos reforzar Europa, trabajar juntos por la

[41] Clear Differences Remain Between France and U. S., French Minister Says. *The New York Times*. (12 de octubre de 2021).

[42] «European Sovereignty» on the Menu as Macron and Scholz Meet for Lunch. *The New York Times*. (10 de diciembre de 2021). https://www.nytimes.com/2021/12/10/world/europe/macron-scholz-france-germany-meeting.html

soberanía europea» fueron las primeras palabras del heredero de Merkel en los Campos Elíseos.

Aunque la grandiosidad de los planes de Macron (ejército europeo, redes digitales europeas) chirría con el pragmatismo e indefinición de Scholz (que Europa tenga «capacidad de actuar», «federación futura de Estados europeos»), la música de fondo es la misma y nunca ha estado tan acompasada desde el final de la Guerra Fría. «Los alemanes no quieren una autonomía estratégica si eso significa independencia de los Estados Unidos», dijo Cathryn Clüver, directora del *German Council for Foreign Relations*, al *New York Times*[43]. Es por eso por lo que Francia habla de «autonomía estratégica» europea y no le importa echar arena en los ojos de la OTAN, mientras que Alemania, que siente vértigo si se aleja mucho de Estados Unidos por razones históricas recientes, prefiere usar «soberanía estratégica». Alemania también es partidaria de agilizar las decisiones europeas en política exterior por mayoría cualificada, mientras que Francia, que tiene el ejército más potente de la UE tras la salida del Reino Unido, teme encontrarse involucrada en situaciones difíciles no aprobadas por los franceses. Además, Francia tiene un asiento permanente en la ONU que no usa como europeo, sino con el radar de los intereses nacionales.

Sin embargo, en un marco más general, ambos países están convencidos y unidos en la defensa del sistema multilateral basado en la ley y en la defensa de valores occidentales y esta unión es aún mayor tras la administración Trump, la salida apresurada de las tropas norteamericanas de Afganistán ya con Biden, los problemas con la venta militar nuclear a Australia y los recelos frente a China.

A China le encajan estas declaraciones del ministro francés de Exteriores, como le complacen todas las declaraciones francesas a favor de la autonomía europea en cuestiones de defensa porque todas ellas tiran piedras contra esa red global estadounidense.

La política exterior económica de la UE, con la involucración de Bruselas en el control de las inversiones extranjeras, el papel internacional del euro como reserva y la construcción de la defensa europea en materias de competencia, seguirá siendo la punta de lanza del papel internacional de Europa.

43 Ibíd.

Respecto a Rusia, se mantiene vigente la frase atribuida a Catalina la Grande: «La única manera de proteger mis fronteras es expandiéndolas», lo que mantendrá la tensión con Europa. El caso de Alexei Nalvany, que entró en prisión en 2021 tras regresar a Rusia después de recuperarse de un envenenamiento, marcó para muchos la diferencia entre la Rusia autócrata y la Rusia tirana, que ataca casi sin disimulo los dos bastiones principales que le quedan de la democracia heredada de los años noventa: las elecciones y la prensa libre/internet. En 2022 Rusia seguirá utilizando sus conflictos durmientes para mezclar el poder blando y duro en el intento de que su periferia occidental siga ligada a Rusia y no a Bruselas o, lo que es peor, a través de la OTAN, a Washington. Puntos como Ucrania, Georgia (Abjasia y Osetia), Nagorno-Karabakh o Bielorrusia seguirán calientes.

Los expertos difieren sobre cuál podría ser el punto más bajo de estas relaciones (la invasión de Crimea por Rusia en 2014, el asalto cibernético ruso a los ordenadores de gobierno alemán en 2015, el asesinato de un disidente checheno en Berlín por los servicios secretos rusos en 2019 o el tratamiento del disidente ruso Alexei Navalny en 2020 en un hospital berlinés tras ser envenenado), pero todos ellos están de acuerdo en que están en un valle. «Rusia es un Estado posimperial y revisionista, que identifica seguridad nacional con expansión» y defensa de los que llama «compatriotas en el extranjero»[44].

En las relaciones con Rusia será clave la relación del nuevo gobierno de Alemania con este país. Quizás la zanahoria prime más que el palo, dada la ideología del mismo. Según Stefan Meister, del DGAP, «las relaciones ruso-alemanas se encuentran en su momento más bajo desde el final de la Guerra Fría y se deteriorarán aún más en el futuro»[45]. Esto podría ser especialmente así con Los Verdes, que se oponen al gaseoducto báltico Nord Stream 2, dentro del gobierno alemán y ocupan, como hemos explicado antes, la cartera de Asuntos Exteriores, aunque sus socios socialistas de coalición han defendido hasta ahora que el gaseoducto refuerza la seguridad energética europea.

A más largo plazo, es posible que las minas que la propia Rusia está sembrando en su camino (clientelismo y corrupción total de su sistema político, imposibilidad de crecimiento económico sin acomodarse a Occidente, crecimiento demográfico a la baja,

[44] Milosevich, M., *op. cit.*
[45] *The Economist*. (21 de agosto de 2021). P. 18.

crisis medioambiental) debiliten su capacidad de acción, pero en el corto plazo estos mismos desafíos podrían hacer que enseñe más los colmillos. Europa debería comenzar a preparar la era pos-Putin porque el sistema no le sobrevivirá[46]. La confianza en Putin entre sus ciudadanos ha caído del 60 al 30 % en los últimos cinco años, especialmente entre los jóvenes. Esto se explica no solo por el uso mayoritario que hacen de internet para obtener información, sino también porque son los que desprecian más la corrupción porque roba sus perspectivas de futuro y admiran más a Europa y a Estados Unidos.

Defensa

A medida que Estados Unidos ha retrocedido como «globocop» o policía global, se han abierto fisuras por las que otras potencias de menor tamaño muestran una actitud más agresiva, bien sea en primera persona o como instrumento de otras más grandes. Es parte de la actual, más compleja e híbrida geopolítica. Algunas de estas potencias medias están a las puertas de Europa.

El año quedó marcado por el acuerdo sobre submarinos nucleares entre Estados Unidos, Reino Unido y Australia (AUKUS), que supuso la cancelación de una compra pre-acordada de submarinos nucleares franceses en septiembre. El rival a batir es el mismo (China), pero se deshace la idea de una fuerza europea o la ya batida confianza con Estados Unidos y se refuerza el Brexit. Pekín se frotó las manos cuando Francia acusó al Reino Unido de aceptar una relación de vasallaje con Estados Unidos porque esto refuerza sus prejuicios realistas (el poder es el auténtico motor de las relaciones internacionales) y su narrativa de Washington como hegemón a la búsqueda de vasallajes.

Semanas después de AUKUS, Grecia y Francia firmaron un pacto de defensa mutua[47], comprometiéndose a defenderse mutuamente en caso de un ataque, lo que se sobrepone con el artículo 5 de la OTAN (según el país «lo considere necesario») y el artículo 42:7 del Tratado de Lisboa de la UE. Este tratado tiene además antecesores en el acuerdo francoalemán de Aquisgrán en 2019 y en el francobritáncio de Lancaster House en 2010. Lo cierto es que al final se puede dar la situación de que submarinos alemanes

[46] Manacled in Moscow. *The Economist*. (13 de noviembre de 2021).
[47] *The Economist*. (2 de octubre de 2021). P. 22.

vendidos a Turquía acaben controlando fragatas francesas vendidas a Grecia[48].

Ambos acuerdos reflejan la falta de estrategia europea en materia de defensa y que la política de defensa militar, hoy más que nunca, está interrelacionada con la política comercial[49]. Estas carencias estarán en el centro de la mesa en la reunión europea sobre Defensa encabezada por Francia en el primer semestre, con la Comisión de Van der Leyen como dispuesta anfitriona.

Para Alemania, la salida de Estados Unidos de Afganistán, su primer despliegue fuera de Europa desde 1945 y el más amplio desde la Segunda Guerra Mundial con unas 150.000 tropas pasando por Afganistán, ha reforzado la idea de la necesidad de una política de defensa más cercana a casa. El presupuesto de Defensa alemán creció más de un cincuenta por ciento desde 2014, aunque sigue por debajo del dos por ciento/país al que aspira la OTAN. No se espera que la nueva coalición de gobierno aumente este presupuesto.

De hecho, el nuevo gobierno tricolor alemán anunció en noviembre que en 2022 asistirá como observador a la primera reunión del Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares, aunque mantiene su política de permitir el estacionamiento de misiles estadounidenses en su territorio, así como el de aviones que puedan desplazarlos.

Los franceses decidieron salir de Afganistán antes que los americanos, empezando en mayo. Francia no suele pensárselo dos veces a la hora de seguir su propio camino frente a los americanos desde la crisis del canal de Suez en 1956, cuando aprendieron que uno nunca puede fiarse del todo de Washington. En París esto también se lee como la confirmación de que Europa tendrá que hacer más por sí misma en cuestiones de defensa, lo que Francia repetirá cuando asuma la presidencia rotatoria del Consejo Europeo en 2022.

El problema es acotar qué significa «territorio de juego», «soberanía europea» o «autonomía estratégica». La gran brecha está entre los que consideran a Estados Unidos un amigo intermitente (Alemania, Francia en menor medida) y los que ven en ese país el único muro de contención frente a Rusia (básicamente todos

[48] Ibíd. P. 23.

[49] After Aghanistan Germans rethink their country's foreign policy. *The Economist*. (11 de septiembre de 2021).

los del patio de atrás soviético). En Europa la distancia entre el mapa y la cartera es grande, entre la capacidad de análisis y alcance intelectual, y la capacidad de actuación y alcance físico. Acotar estas definiciones y formas de ponerlas en práctica, posiblemente a través de coaliciones voluntarias (grupos de acción de los que formen parte países que así lo desean) será una de las tareas más controvertidas de 2022.

El éxito en el campo de batalla depende a menudo de la inteligencia táctica: cuánto sabe un soldado sobre su enemigo y su entorno. Este tipo de inteligencia está a punto de cambiar gracias a la realidad aumentada (RA) por la que todo tipo de información gráfica se superpone sobre la realidad que la persona contempla a través de su visor. Se abre por supuesto el dilema de que los mandos, desde su puesto alejado del frente, recibirán la misma información que el soldado en primera línea sin estar allí, pudiendo entonces lanzar órdenes que contradigan los instintos del actor en sí, como si fueran meras marionetas. Se acortan las cadenas de mando y se reduce la autonomía sobre el campo de batalla, a veces tan necesaria para luchar de una forma eficiente.

Estados Unidos está trabajando con Microsoft en un tipo de visor que mostraría todo tipo de información coordinada con la realidad que rodea al portador, en un trato anunciado en marzo de 2021 por valor de 21.900 millones de dólares y que abarca diez años. Este instrumento, que el ejército de Estados Unidos ha denominado IVAS por el acrónimo en inglés de sistema de aumento visual integrado, integra un GPS, varias cámaras internas (que siguen al ojo) y externas y en principio estará en uso en 2022[50]. Marcel Baltzer, del Instituto Fraunhofer, que participa en un proyecto de RA para el ejército alemán, reconoció en *The Economist*[51] que incluso los cuerpos militares europeos más avanzados (británico, alemán, holandés, noruego) necesitarán al menos una década para desarrollar este tipo de visor.

Frentes interiores

Entramos en el siglo XXI creyendo que las párvulas democracias de Europa del Este a finales de los noventa y principios de este siglo se cobijaban en la casa europea contra las borrascas de

[50] Saballa, J. (19 de octubre de 2021). Field of view issue delays US next-gen vision goggle deployment.
[51] *The Economist*. (25 de septiembre de 2021). P. 64.

autocracia, corrupción y «excesos del Estado» que caracterizaban a la Unión Soviética. Los sucesivos enfrentamientos entre algunos de estos gobiernos y Bruselas a lo largo del último año, quizás siendo el más llamativo la rebeldía del gobierno polaco, parecen indicar un movimiento distinto: estos países, enquistados en su forma de actuar pre-UE, han importado esas tormentas al territorio UE.

Polonia renovó su tribunal superior con jueces afines al gobierno y en 2021 utilizó la decisión de esta corte para justificar su falta de aplicación de las decisiones europeas dentro de sus fronteras porque «son contrarias a la Constitución polaca y esta debe prevalecer». Hungría se ha burlado de las críticas europeas contra su forma de respetar el juego político, la libertad de prensa o el derecho de las minorías. Los líderes de estos países, como los de la República Checa y Bulgaria, niegan haber hecho nada mal, intentando agarrarse al sillón pese a acusaciones de corrupción, malversación o abusos de poder.

A lo largo del 2022, la UE tiene que distribuir los cientos de miles de millones de euros destinados a ayudar a los Estados miembros a ponerse de pie después del golpe del coronavirus. Pero si la Comisión considera que estos fondos no se utilizarán de acuerdo con los principios democráticos o acordes a los valores europeos, hará bien en aguantar con los puños apretados las críticas.

El año que empieza puede marcar un antes y un después en cómo Europa gestiona su dinero, tanto en forma de palo como en forma de zanahoria, para conseguir un cambio democrático en casa. Aunque ningún gesto ocurrirá sin coste, el de acomodar la distribución del dinero al respeto a los valores democráticos será menor a largo plazo que el de acomodar los valores a la distribución del dinero.

Libertad de prensa

Entre los problemas internos que afrontará Europa a lo largo de 2022 destaca con fuerza el de la libertad de prensa por las profundas ramificaciones que tiene. «No nos preocupa que el pueblo crea que tiene algún derecho a derrocarnos, nos preocupa tan solo que se sienta tentado a utilizarlo», escribió Goethe. La fuerza está del lado de los gobernados y los gobernantes de cualquier tipo solo cuentan con la opinión, sobre la que fundan su gobierno y justifican la ordenación social.

La libertad de prensa forma parte de la «constitución del conocimiento»[52] que Jonathan Rauch, de la Brookings Institution, define como una gran red descentralizada y despersonalizada de comprobación de los hechos, que incluye códigos deontológicos y acuerdos colegiados de las profesiones y oficios, incluidas reglas no escritas. En periodismo estas reglas podrían ser preferir el *on the record* al *off the record*, buscar múltiples fuentes que confirmen una información, proteger esas fuentes si lo desean o cuestionar las declaraciones de los poderosos para contrastarlas con datos. El funcionamiento de los medios sociales, el sabotaje de ciertos políticos hacia los medios tradicionales y el *infotainment* reman en contra de esta constitución del conocimiento.

Los datos son alarmantes. La libertad de prensa ha disminuido de forma alarmante en países de Europa Central y del Este[53], en muchos de los cuales la democracia aún se está consolidando. La lucha contra la pandemia ha incluido en algunos países intentos de controlar la narrativa sobre la enfermedad, atenazando a los medios de comunicación. Dentro de la UE es alarmante el deterioro en Hungría y Polonia, según el mismo estudio. En Hungría, el presidente Orban ostenta desde marzo de 2020 poderes de emergencia y se ha criminalizado la difusión de información considerada falsa. El gobierno polaco ha abierto numerosas denuncias contra periodistas a lo largo del último año, ha reforzado las subvenciones a los medios estatales y ha anunciado nuevos impuestos contra la publicidad en medios.

Estos sucesos ocurren en un contexto global negativo para la libertad de prensa. Según Freedom House[54], la democracia decayó en 2021 por decimosexto año consecutivo y solo una de cada cinco personas viven en países democráticos.

Estas tendencias no se revertirán en 2022, por lo que es importante que en Europa se proteja una pluralidad y una calidad de medios de comunicación que permitan a los ciudadanos acudir a fuentes de información fiables cuando lo necesiten. Esto formará su opinión y su voto.

---

52 Rauch, J. (Junio 2021). The constitution of knowledge. *Brookings Institution Press*.

53 Speier, M. (21 de abril de 2021). COVID-19 and the Threat to Press Freedom in Central and Eastern Europe. *CFR.*

54 Democracy under siege. *Freedom House*. (Diciembre de 2021). https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege

> *El niño Roth está orgulloso sobre todo de su colección de sellos. Tiene especial cariño a los sellos de 1934 sobre los Parques Nacionales. Un día sufre una pesadilla. «Fue cuando miré a la página opuesta del álbum para ver qué había pasado con mi colección de 1934 de diez de los Parques Nacionales que me caí de la cama y me desperté en el suelo, esta vez gritando. […] Encima de cada uno, […] en todo lo que en Estados Unidos era más azul, más verde y más blanco y debíamos conservar para siempre en estas prístinas reservas estaba impresa una esvástica negra».*

Europa necesita avanzar hacia su autonomía digital, no con carácter aislacionista, sino para mantener el ritmo y ser capaz de defender su parte entre aliados. Cuando otros frentes más tácticos (pandemia, inflación) retrocedan, volverán los intentos de definir una autonomía digital europea. Es posible que, dado el carácter electoral de 2022 para Francia, Alemania aproveche para acercar esta ascua a su sardina, con una reticencia histórica hacia el dirigismo militar y de defensa. La desconfianza que existe aún con la Administración norteamericana tras el gobierno Trump aumentará la idea de cohesión entre los europeos en este sentido.

Las empresas europeas suponen menos del 4 % de la capitalización de mercado en las 70 empresas digitales más grandes del mundo, mientras que las de Estados Unidos y China representan el 73 y el 18 %, respectivamente[55]. Ninguno de los ocho mayores proveedores de servicios en la nube es europeo, frente al 71 % de EE. UU. Es hora de que Europa ataje el coste real que esto tiene.

Hace diez años las empresas europeas recogían menos de una décima parte del capital riesgo invertido globalmente a pesar de que un cuarto del PIB mundial era europeo. En 2021 este porcentaje casi se ha duplicado hasta el 18 %, reforzando el valor de muchas *start ups* europeas, en su mayoría tecnológicas. Europa tiene ahora más «ciudades unicornio» que ningún otro continente con un total de 65 localizaciones con *start ups* en manos privadas por un valor superior a los mil millones de dólares[56].

55 2021 Friedensgutachten, *op. cit.*

56 Renaissance. *The Economist*. (27 de noviembre de 2021). P. 59.

Pese a señales como esta y que fondos como Sequoia, uno de los primeros inversores en Google, Apel o Whatsapp, vaya a abrir su primera oficina europea en Londres, Europa tiene importantes retos por delante. El principal no es ya un problema solo tecnológico, ni siquiera económico, como los alemanes y su industria automovilística saben bien. A Europa le falta cultura empresarial tecnológica, que facilite la entrada de dinero en este sector, y le sobra burocracia. En 2021, Tesla pasó a valer en bolsa más que VW, Mercedes o Audi. El acceso y el control de plataformas, datos, la nube, algoritmos, inteligencia artificial (IA), tecnología cuántica e infraestructuras de internet son ya elementos centrales del poder democrático y la defensa. La industria del automóvil, los electrodomésticos, la industria química y farmacéutica, la ingeniería, todos ellos en el núcleo de la economía europea, se basan cada vez más en el *software* y los datos. Toda empresa grande es hoy una empresa tecnológica y entra en dependencia, en gran medida, de proveedores estadounidenses y chinos.

Los cables que transportan internet son hoy tan importantes como los oleoductos o los gaseoductos, vulnerables a tensiones geopolíticas. Hasta un 97 % del tráfico de internet y unos 10 billones de dólares de transacciones financieras al día pasan por cables submarinos, que suman en total 1,2 millones de kilómetros[57]. Quién tira estos cables y por dónde y quién los vigila es parte de la soberanía digital, no por más físico, menos real que el control sobre la nube. La UE se enfrentará en 2022 a la necesidad una vez más de defender a su industria de las telecomunicaciones en la construcción y protección de infraestructura pertinente frente a gobiernos autoritarios.

Europa intentará definir en 2022 objetivos, consorcios y reglas comunes a través de recomendaciones a los Estados miembros. Ganará atención la promesa de la «década digital» de Ursula von der Leyen, con sus 672.500 millones de euros para la construcción y la resiliencia digital. Habrá movimientos industriales importantes en el sector de la infraestructura 5G, semiconductores, procesadores cuánticos, datos y nubes, IA, baterías e hidrógeno bajo la corona de «soberanía digital». Es importante que Europa participe con una sola voz en esta formación del esquema digital mundial, que será el próximo orden mundial, evitando la discriminación algorítmica.

[57] Colombo, M. y Solfrini. (4 de mayo de 2021). Network effects: Europe's digital sovereignty in the Mediterranean. *European Council on Foreign Relations*.

Tres grandes retos en la formación de esta posición serán la ética de la tecnología, especialmente en cuanto a IA, las sanciones cuando se produce autoritarismo tecnológico, por ejemplo, en cuanto a la exclusión del mercado, y el incumplimiento de la fiscalidad digital (multas, control de exportaciones).

La UE puede impactar la formación de un espacio tecnológico democrático dado el tamaño de su PIB, limitando, por ejemplo, el acceso a determinada tecnología estratégica por parte de países autoritarios. Los países de la OCDE representan alrededor del 50 % del PIB mundial y la UE más EE. UU., un 42 % del PIB mundial y un 41 % del comercio mundial[58].

Es importante que Europa defienda sus legados de responsabilidad social y transparencia, especialmente para evitar que tanto los gobiernos como la esfera empresarial digital sean vulnerables a flujos ilícitos de dinero, que no dejan de estar relacionados con los extremos políticos, el crimen organizado y los regímenes autoritarios cuyos mordiscos son las heridas por las cuales Europa después se desangra.

En vanguardia estará la emergente inteligencia de fuentes abiertas (OSINT, por sus siglas en inglés). Son técnicas y herramientas que recopilan la información que está ahí afuera, mayoritariamente libre en internet, y la procesan, aplicando análisis para darle coherencia o extraer particulares conclusiones útiles con un objetivo determinado, como puede ser documentar un genocidio, probar la caza ilegal o determinar la trayectoria de un misil contra un avión. La naturaleza descentralizada de OSINT desmenuza el poder tradicional (gobiernos, ejércitos, agencias de inteligencia, grandes empresas) y pone una vez más en peligro la privacidad del individuo, que se queda desprotegido.

Las criptomonedas, como todas las innovaciones disruptivas tecnológicas, serán también objeto de tensión en 2022 por la pérdida de control de los bancos centrales y el cuestionamiento del orden financiero. Este frente se convertirá en una batalla entre los criptodisruptores, las firmas tecnológicas más conservadoras y el sistema tradicional de los bancos centrales y el Estado nación.

[58] Barker, T. (6 septiembre de 2021). Geopolitische diplomatie und die europäische digitalstrategie. *DGAP*.

Pandemia

Philip conoce las apretadas costuras que la Depresión del 29 dejó en la fina clase media. La casa la comparte su familia con una tía y un primo adoptado. Pero cuando pensaban que la situación era difícil, llegó Lindbergh para empeorarla.

Los europeos se mostraban satisfechos con la gestión de la pandemia después del verano, antes de la última ola, y consideraban prioridad el desarrollo de una política común de salud y la investigación para hacer frente a la próxima crisis sanitaria. Solo el ocho por ciento se planteaba restringir los movimientos internos como consecuencia de la pandemia[59]. La mayoría de los encuestados afirmaron que convivir con el virus y las medidas para frenarlo les ha hecho repensar sus actitudes hacia la Unión de una forma positiva, aunque desean que haya una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones.

La victoria científica relativa sobre el SARS-CoV-2 es hasta cierto punto un éxito de Europa. Al igual que las exposiciones universales del s. XIX ponen de relieve el valor del intercambio de mercancías por encima de su valor de uso, como reflexiona el filósofo Walter Benjamin[60], en la Europa pos-COVID-19 se pone de relieve el valor del intercambio europeo por encima de lo que se intercambia. En este caso, el conocimiento científico.

Nuevos medicamentos y vacunas están en camino. El mundo rico no necesita realmente preocuparse ahora por la gravedad del virus, sino por sus consecuencias sociales y económicas.

Esto no es así en los países pobres y si no se avanza en la campaña de vacunación global, aunque sea por mero egoísmo para evitar que surjan variantes, es probable que se frene el despegue de la economía internacional, incluido el europeo.

Dos mil millones de dosis ya están en los brazos de la humanidad y sin embargo hay una gran diferencia entre ricos y pobres en cuanto al acceso a la vacuna, incluso si «este virus no será derrotado en un mundo dividido», según el director general de la Organización Mundial de la Salud, Tedros Ghebreyesus.

El coronavirus de 2019 deja una serie de desigualdades nuevas y antiguas aumentadas, además del cuestionamiento de cuán

59 Future of Europe, *op. cit.*

60 Benjamin, W. (2014). *Textos Esenciales*. Ediciones Lea.

preparados estamos para la siguiente. «Una de las principales lecciones de la pandemia actual es la importancia de paliar las desigualdades sociales y económicas asociadas con resultados pobres de salud; este tipo de medidas no solo mejorará el nivel de salud, sino que además aumentará la resistencia ante futuras pandemias»[61]. El gran Benjamin reflexiona de nuevo: Napoleón no se dio cuenta de la naturaleza del Estado como instrumento de poder para la burguesía, ni los arquitectos del siglo XIX del valor del hierro, el primer material nuevo de construcción desde los romanos, como revolución del transporte que cambiaría Europa (el tren).

Se esperan escasos avances en 2022 en cuanto compromisos transnacionales para combatir la pandemia de forma global, por ejemplo, en cuanto a derechos de propiedad intelectual, transferencia de *know-how* y, sobre todo, acceso a las vacunas. Aunque insuficiente, el programa COVAX, (*Covid-19 Vaccines Global Access*), cuya creación se debe sobre todo a la UE, ha colocado a Europa como principal donante de vacunas[62] y es la base para un futuro tratado contra pandemias, mencionado en la Declaración de Roma de la Cumbre de Salud Global de mayo y defendido por el Consejo Europeo.

La pandemia también reforzó la cohesión y cooperación europea con el fondo de recuperación pos-COVID-19 por valor de 750.000 millones de euros, incluidos 39.000 millones de euros en ayudas, o lo que es lo mismo, la transferencia de efectivo hacia los países más pobres. Considerado un éxito para Francia, España e Italia, es posible que algunos puntos entren en cuestionamiento en 2022 por gobiernos como el alemán, como se ha mencionado anteriormente.

El otro gigante europeo, Francia, no estará en disposición de hacer una defensa encendida durante unos meses de enfrentamientos internos y heridas abiertas mientras la derecha (Emmanuel Macron; Valérie Pécresse) y los socialistas/verdes/izquierda (Anne Hidalgo, Yannick Jadot) se pelean entre sí y contra los *trolls* de la extrema derecha (Marine Le Pen y, sobre todo, Eric Zemmour) por unas elecciones que tendrán resultados abiertos hasta el final y apretados.

[61] Rahman-Shepherd, A. Solidarity in response to COVID19. *Chatham House*. Julio de 2021.

[62] Marchais, I. (Mayo de 20). Covax: Europe put to the test of global vaccine solidarity. *Jacques Delors Institute.*

El ejecutivo de Angela Merkel permitió este fondo, más que apoyarlo. Algunos creen que fue una señal de flexibilidad frente a la rigidez de una deuda oficial del 60 % máximo y un déficit presupuestario del tres por ciento del PIB, cuando la media europea de deuda está en la zona euro en un 100 %. Otros lo interpretan como un contacto con la realidad: economías que han sufrido una crisis financiera, una crisis del euro, una pandemia y varios golpes medioambientales en la misma década. No pueden enfrentarse a parámetros de hace treinta años.

En 2022 es posible que el compromiso llegue a través, no de saltarse las reglas, pero sí de rodearlas con compromisos financieros puntuales para completar estos fondos de recuperación COVID-19. Por ejemplo, un pacto fiscal que permita a los gobiernos gastar más en medidas concretas. Dicen los negociadores alemanes más aviados de Bruselas que una buena hoja *excel* puede hacer más por el poder estratégico de Europa que decenas de reuniones diplomáticas, pero los líderes europeos no se pueden permitir que el futuro del continente (o del planeta) se esconda tras una coma porcentual.

Bonus track: Alemania

Alemania hace una vez más honor a su imagen como país del transporte y estrena el año con un gobierno de coalición *semáforo*, aunando socialistas, liberales y verdes.

Los votantes alemanes, cada vez más promiscuos, han forzado catorce tipos de coaliciones diferentes en los dieciséis *Länder*, pero los cuatro principales partidos controlan el 85 % de los escaños, frente a un 78 % en 2017. Pese a este novedoso gobierno, en Alemania el centro al menos se mantiene, esta vez un poco más hacia la izquierda que hace cuatro años. Los Verdes, aunque nuevos en el gobierno central, son parte de una docena de coaliciones de gobierno en Alemania y ya no son considerados el «partido de las prohibiciones», como en los años noventa.

Es posible que el nuevo gobierno, lastrado por un parlamento XXL —con el mayor número de escaños de la historia debido al peculiar sistema proporcional alemán— y bisoño en varios aspectos (primer tripartito desde los años cincuenta; primer gobierno verde), no sea capaz de tomar decisiones ni ágiles, ni difíciles. Existe el riesgo de parálisis, con acuerdos de gobierno tan detallados que restrinjan la necesaria flexibilidad en un contexto cambiante e incoherencia en la toma de decisiones. Alemania es

buena en la preparación, segura y constructiva, pero no eficiente en la disrupción y la adaptación, dos cualidades que serán necesarias en la situación pospandémica. Esto se dejará ver en las decisiones que se tomen durante la presidencia alemana del G7 que comienza en enero.

Dos tercios de los alemanes declaran que se sienten bien respecto a su situación económica, lo que choca con muchos analistas a la hora de valorar su *Zukunftfähigkeit* o capacidad de enfrentarse al futuro.

El ejecutivo del socialista Olaf Scholz ha anunciado que cumplirá los objetivos de energías renovables (salirse del carbón en 2030, en favor de la solar y la eólica), mantendrá los impuestos, elevará el salario mínimo de casi diez a doce euros por hora, facilitará las vías legales de migración, reformará los arcaicos canales de naturalización para conseguir la nacionalidad alemana, reducirá la edad de votación a los dieciséis y, lo que es más trascendental para el resto de Europa, que respetará el freno al déficit recogido en la constitución alemana y que limita los excesos a un 0,35 % del PIB. Con los liberales dentro del gobierno y su determinación a mantener esta limitación y no subir impuestos, y con una «deuda COVID-19» de 400.000 millones de euros, lo más probable es que haya recortes.

El gasto extraordinario llegará, pero será a través de una batería de medidas para evitar estos límites, como la expansión del banco estatal de desarrollo, la extensión de los pagos de la deuda, la ingeniería financiera para el recálculo del déficit o fondos de inversión específicos y paralelos a los presupuestos para, por ejemplo, digitalizar Alemania, que tiene una de las peores tasas de penetración de internet, o la subvención del coche eléctrico.

El programa de gobierno, con casi doscientas páginas y anunciado a finales de 2021, incluye otros puntos que acapararán titulares en el año que empieza una vez se conviertan en ley, como la legalización de la marihuana o la mejora de los derechos de la comunidad homosexual y trans.

Con la marcha de Angela Merkel, la CDU abandona el poder tras cuatro gobiernos, siendo Merkel la persona que más tiempo ha estado al timón junto con su padrino político, Helmut Kohl. La CDU ha estado en el poder 52 de los 72 años de la actual forma de gobierno y hasta los últimos comicios con un porcentaje de voto superior al treinta por ciento, cayendo al veinticuatro en las pasadas elecciones (el peor resultado por tanto desde la Segunda Guerra Mundial).

El fracaso de Armin Laschet como líder del grupo provocará una profunda renovación y cambio generacional (y de género) en la cúpula, que empezará con unas elecciones primaverales en su región de origen, Renania del Norte-Westfalia, el *Land* más poblado de los 16. Otros tres Estados también dejarán entrever los primeros veredictos sobre la nueva coalición en sus respectivas elecciones regionales en 2022.

La sombra de Merkel será alargada. Es el/la líder mundial más valorada según una encuesta Pew de 2020. Sus cuatro gobiernos siempre han sido de coalición (tres con el SPD y uno con el FDP). Tiene su propia Barbie y existe una hoja Pantene *Merkel* con su colección de chaquetas de cada color. Ha hecho frente a grandes crisis como la quiebra financiera de 2008, las consecuentes sacudidas del euro, la invasión rusa de Crimea y el enfrentamiento a Rusia, la llegada masiva de refugiados a Europa en 2015 por la guerra siria (su famoso «esto lo podemos hacer»), el auge de la extrema derecha con Pegida y finalmente, la pandemia. Forbes la ha nombrado la mujer más poderosa del mundo durante diez años. Se la llegó a comparar a Hitler y Bismarck durante la crisis del euro, pero se va entre elogios por parte del resto de los gobernantes europeos. Ha sido uno de los pocos rostros constantes, el único de mayoría democrática y el único de mujer, que ha presidido reuniones de la UE, del G7 y del G20 y durante «su reloj», Europa se ha vuelto menos francesa, definitivamente menos anglófona, y más alemana. Alemania ha ganado capacidad de persuasión hasta convertirse en lo que el *New York Times* ha calificado como el país indispensable.

Además de en su forma, hay quien se fija en lo oscura que será esta sombra. Merkel deja atrás un partido descabezado (hay quien la acusa de no preparar el relevo, otros agradecen que no haya querido seguir influyendo a través de un delfín) y muchos problemas difíciles, que después de su largo mandato han quedado sin resolver. La portada de la revista *The Economist* del 25 de septiembre, coincidiendo con las elecciones generales y el final de su cancillería, presenta a un águila agotada, apoyada contra la sombra de lo que había sido.

A Merkel se la conoce en casa por su desmovilización asimétrica, despolitizando los conflictos, cubriéndolos de ceniza y evitando así que los votantes de la oposición se movilicen. Esto se interpreta también como «una gestión de la complacencia», especialmente si se basa, como en el caso de Merkel, en un sondeo continuo de la opinión de las bases y desde las mismas filas de su partido se la ha criticado por falta de estrategia y de visión.

Quizás la auténtica herencia de Merkel no quede en Alemania, sino en Europa. Deja al frente de una cada vez más fuerte Comisión Europea a su ex ministra de defensa, Ursula von der Leyen, quien a diferencia de anteriores presidentes de la comisión como José Manuel Barroso o Jean-Claude Junker, mira al Consejo Europeo a los ojos y no desde una posición acomplejada de actor secundario. Bruselas estuvo en la ruta del primer viaje de la nueva ministra de Exteriores, quien inmediatamente cambió el fondo de su perfil de Twitter para mostrar una foto suya con el jefe de la diplomacia europea, Josep Borrell.

Hay quien la ha descrito como «un campo magnético andante» por su capacidad para absorber información e influir en todo lo que pasa a su alrededor de forma silenciosa[63]. Frente a una política de un aguante tenaz y paciente en las negociaciones, con una devoción por las relaciones personales estables y trabajadas y de reacciones previsibles, llega Scholz, un hombre de perfil ejecutivo, más arriesgado, jugador de equipo, creativo y de reacciones rápidas, según los que trabajaron con él en prensa durante la campaña electoral. Le llevará unos meses apartarse del legado que deja la que hasta hace unos meses era su jefa y labrar su propio camino.

La CDU ha ido perdiendo popularidad, no solo por el habitual desgaste político de 16 años en el poder y el deseo de Merkel de no repetir, sino también de forma directa por la gestión de la pandemia, a medida que se daban a conocer diversos escándalos relacionados con políticos conservadores enriqueciéndose con las medidas anti-COVID-19 (mascarillas, tests) y otros países europeos, incluida España, tomaban la delantera en la campaña de vacunación.

A pesar del cambio de color en el gobierno, Alemania continuará prefiriendo ser bisagra a ser puerta, ser puente a ser pilar. Seguirá como el «hegemón reacio». Son pocos los que en Berlín sostienen otra postura: Alemania no quiere tener un papel más líder en la UE porque Alemania es de por sí un delicado equilibrio de dieciséis Estados, no sería posible, a ojos de los alemanes, sin romper la vajilla[64].

De cara a su política exterior más allá de Europa, donde seguirá primando la prudencia estratégica y, con Scholz, aún más el

[63] Stelzenmüller, C. (Abril de 2021). The Singular Chancellor. *Foreign Affairs*.
[64] *The Economist*. (2 de octubre de 2021). P. 25.

pragmatismo, Los Verdes sacarán alguna pluma de halcón a este gobierno respecto a Rusia y China, pero la política exterior de los tres partidos se sobrepone y no marcará la diferencia con la desarrollada hasta ahora. Todos están de acuerdo en la necesidad de recalibrar sus relaciones con China y de hecho ya ha quedado explícito el apoyo a la participación de Taiwán en organismos internacionales, como lo estaba también en los últimos años el equipo Merkel.

Alemania va a necesitar además reformar su muy complejo sistema fiscal (dicen que el que más libros ocupa de toda Europa), coordinarlo con las necesidades fiscales de la Unión Europea y avanzar en la profunda transformación que la política monetaria mundial está experimentando. Algunas de estas decisiones requerirán cambios constitucionales en Alemania, lo que supondrá fuertes debates en 2022.

Conclusiones

Cuando nos sentemos a ver la final del Mundial de Catar en diciembre 2022, tendremos la respuesta a muchos de estos interrogantes, pero no a los más importantes, porque son estratégicos. Europa sabe que su prosperidad y su seguridad dependen cada vez más de ella en un contexto geopolítico híbrido en el que el pensamiento estratégico, tan difícil de coordinar con un sistema en continua lucha electoral, es cada vez más importante.

Europa intentará, especialmente dados los cambios en los gobiernos francés y alemán, retomar de forma defensiva sus políticas de integración de espalda al mundo exterior y profundizar su regulación. No debería desdeñar, sin embargo, la globalización como un error a corregir ni defender un «regreso de la historia» que sería imposible. Quizás el giro más previsible sean los aspavientos francés y alemán dada la falta de rodaje de sus respectivos gobiernos.

En el debe, Europa tiene la defensa de su autonomía estratégica y trabajar su papel como componente de equilibrio entre otras potencias. Este puede ser el papel que Von der Leyen encarne dando cuerpo a sus palabras de «una Europa más fuerte en el mundo» cuando llegó al cargo en 2019.

Un ejemplo de esta coordinación puede ser el acuerdo de la OCDE en 2021 sobre fiscalidad de grandes tecnológicas para pasar a la acción y ejercer un multilateralismo eficaz, resolviendo problemas y no dilatándolos en el tiempo.

En el haber, sus antecedentes y el enorme «coste de oportunidad». Hasta donde este ejercicio de análisis alcanza a ver, toda política internacional será peor si no tiene un componente europeo. Europa se ha enfrentado a una serie de retos en lo que va de siglo que han puesto en tela de juicio su supervivencia en varias ocasiones, desde el terrorismo del 11S/11M al Brexit, y en todas ellas se ha reinventado y salido fortalecida por una cicatriz más. La gestión de la pandemia frente a la de la crisis del euro es prueba de ello. Esta gestión flexible y metamórfica de las nuevas y más complejas crisis otorga a Europa un papel único frente a otros territorios, que genera recelos fuera y dentro, despertando a veces sueños de un pasado nacional glorioso solo repetible en la mente de los demagogos.

Europa debe poner en valor su peso económico, por ejemplo, para gestionar los potenciales conflictos en Europa del Este y el Cáucaso sur que se presenten en 2022 y que deberían resolverse de forma creativa y buscando compromisos, que necesariamente involucrarán a Rusia.

La misma necesidad de difícil equilibrio debe prevalecer en las relaciones con China, que se mantendrán tensas, especialmente en cuanto a la defensa de los derechos humanos. Ninguna política exterior europea es actualmente más frágil, ni tiene más influencia sobre la estabilidad global.

La gestión de la pandemia es probable que se mantenga de forma solidaria dentro del continente, en función de los mimbres tejidos hasta ahora, lo que quizá tenga alguna consecuencia a la hora de trabajar en otros planos, como el de la migración y el cambio climático, a medio plazo.

El principal reto de fondo en Europa es defender su democracia. La polarización política, los efectos para combatir el terrorismo y los coletazos de la COVID-19 dificultarán esta crucial labor, que pasa por parlamentos fuertes donde el debate siga unas reglas que permitan su supervivencia. La población se enfrenta a un falso dilema entre bienestar y democracia, en el que a menudo la democracia sale perdiendo. El éxito de los partidos de extrema izquierda o derecha se basa en saber ofrecer solidaridad a unas masas inseguras, empobrecidas y desorientadas. En qué medida Europa se da cuenta de este peligro se demostrará en sus decisiones.

Europa necesita adaptarse al nuevo complejo mundo híbrido, en una combinación de murallas y pactos o terminará desapare-

ciendo, como todas las comunidades que no han logrado adaptarse a un entorno cambiante. Pero debe determinar su auténtico progreso, tomando lo correcto por válido y no lo correcto por lo nuevo, como idea que solo legítima lo que está al final de una escala temporal.

Muchos de los ataques a la democracia son *microataques* y ocurren en nuestros bolsillos. Europa necesita acelerar su digitalización de forma segura, reforzando sus defensas contra los ciberataques y estando en la mesa en la que se toman las decisiones sobre este mundo digital.

Los principales retos aquí analizados son trasversales. Casi todos los importantes lo son. Las soluciones deberían serlo también. Europa debe dejar de pensar de forma estanca.

Voy a terminar nuevamente con el alemán Walter Benjamin, quien murió cargado de mala suerte en Girona en su huida de los nazis a través de España. Este filósofo advierte sobre los peligros de una consideración lineal y simplista de la historia. El fascismo, señaló el judío Benjamin, no es fruto de la aberración y la excepcionalidad, un lapsus en el progreso humano, sino que es la consecuencia lógica de la evolución, de su momento y sus circunstancias. Cada cambio no tiene por qué ser una mejora, cada etapa un progreso. Hay bifurcaciones en las que se tiene que elegir y se puede tomar el camino que no conduce al beneficio para la mayor parte de la población, sino al de la minoría que tiene la capacidad para convencer o imponer. Tener la razón de la historia de parte de uno no garantiza la victoria.