

¿Quo vadis, Europa?

Resumen:

La sociedad internacional está viviendo numerosos cambios en el siglo XXI: por la crisis financiera de 2008, el impulso y la «crisis» de la globalización, la amenaza terrorista, el cambio climático, la aparición de populismos y noticias falsas, etc. Todo ello, coronado por la pandemia del coronavirus.

El impacto de la COVID-19 promete ser mayor de lo esperado dado que sus consecuencias se extienden a numerosos ámbitos: sociales, económicos, políticos, etc. Además, cabe esperar que de él se deriven consecuencias estructurales más a largo plazo: transformación de las estrategias a nivel nacional y europeo y, por supuesto, en las relaciones internacionales. ¿Habrá alguna potencia que se erija definitivamente en el actor hegemónico? ¿Se perfilará más claramente un liderazgo de China o Estados Unidos? ¿O seguiremos asistiendo a un tablero mundial apolar?

Para encontrar respuesta a estas preguntas, se tratará de analizar qué medidas se han tomado desde las instituciones de la Unión Europea; qué cuestiones se han puesto de manifiesto; qué cambios cabría esperar en las relaciones internacionales en cuanto al papel de la UE en la ya larga Titanomaquia entre Estados Unidos y China.

Palabras clave:

Medidas de la UE, soberanía, ciudadanía, sociedad internacional.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEEE o del Ministerio de Defensa.

Quo vadis Europe?

Abstract:

International Society is going through many changes in the 21st century: because of the 2008 financial crisis, the rise and fall of globalisation, terrorism, climate change and an increase in populism and fake news. All these facts can be wrapped up by the COVID-19 pandemic.

It seems that the consequences of COVID-19 will be far greater than expected, given its repercussions in different areas: social, political, economic, and one could even expect that there will be structural consequences in the long run: with the transformation of national and European strategies and of course of international relations. Will there be a definitive global leader? Will China or the United States become this leader? Or will we live in a world without leadership?

In order to try to answer these questions, the following aspects will be analysed the measures the European Union has taken; the problems have arisen; and the changes have taken place in the international scene in what concerns the EU and the long «Titan fight» between the United States and China.

Keywords:

EU measures, sovereignty, citizenship, international society.

Momento de cambios en la sociedad internacional

La finalidad del presente artículo es arrojar un poco de luz y esperanza sobre el proyecto de integración europeo, frente al aluvión de críticas y a la prensa desesperanzadora que parecen augurar, una crisis más, el fin de la Unión Europea. Un proyecto que ha permitido el mayor periodo de paz y prosperidad en Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

La actual situación internacional podría parecerse a la Titanomaquia que relata Hesíodo en su Teogonía¹: la lucha por el poder entre los dioses Titanes, asentados en el monte Otris, contra sus descendientes, los dioses que nacieron de Crono, asentados en el monte Olimpo. Esta guerra se prolongó hasta que finalmente Zeus decidió acudir a las profundidades del tártaro para solicitar la ayuda de los exiliados y desterrados. Trasladando esta alegoría al mundo actual, China podría ser representada por los Titanes y Estados Unidos podría ocupar el lugar de los dioses olímpicos. Pero ¿qué papel le quedaría a la vieja Europa?

La sociedad internacional actual se caracteriza por ser interdependiente, compleja, con pluralidad de actores y con organizaciones de cooperación a nivel internacional y regional. Se trata de una sociedad con una estructura esencialmente compleja y con unos niveles de interdependencia muy por encima de los que se han conocido hasta la fecha.

Partiendo de este contexto, la Unión Europea no sería más que una pieza más en este tablero mundial. Dada la complejidad y las particularidades del modelo de integración europeo, podría resultar esclarecedor hacer una primera aproximación a su modelo de integración: explicando por qué tiene un carácter *sui generis*.

Entre los tipos de organizaciones internacionales están las de coordinación (como el Consejo de Europa) y las de integración (como la UE, en las que los Estados ceden voluntariamente competencias propias a las instituciones para que sean estas las que actúen/legislen). Aunque la UE pertenece al segundo tipo, se trata de un modelo *sui generis*² que está a caballo entre una organización internacional clásica de integración y un Estado federal. Quizá la fórmula más acertada para explicar este particular modelo

¹ HESÍODO. *Teogonía*. Madrid: Alianza Editorial, reimpresión 2017, p. 62.

² DÍEZ DE VELASCO, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos, 17.ª edición, 2009.

sea la empleada por John Mc Cormick³, quien alude a un modelo de Gobernanza Multinivel en el sentido de: 1) gobernanza, como un proceso de toma de decisiones; que es 2) multinivel, es decir, que se ejerce la autoridad entre varios actores (a nivel local, regional, nacional y supranacional).

Este punto de partida conlleva una complejidad y unas consecuencias mayores de lo que a primera vista podría parecer. Al requerir la intervención de numerosos actores, los procesos de toma de decisiones y los modos de actuar se alargan y vuelven más complejos. Así una inicial legitimidad de las instituciones se acaba traduciendo en una mayor lentitud y complejidad en su funcionamiento⁴. Ello, a su vez, dificulta que la ciudadanía comprenda por qué se ha ideado un sistema tan sumamente complejo, por encima incluso de las instituciones nacionales.

Esta complejidad funcional tiene su razón de ser en:

- El Principio de doble legitimidad sobre el que se basa: tanto de los ciudadanos europeos (representados en el Parlamento Europeo) como de los Estados miembros (representados en el Consejo Europeo y el Consejo de la UE).
- La representación de distintos intereses: de los ciudadanos (en el Parlamento Europeo), de los Estados miembros (en el Consejo Europeo y el Consejo de la UE), de la Unión Europea (en la Comisión), de los movimientos sociales (el Comité Económico y Social) y de las regiones (Comité de las Regiones).
- El Principio de equilibrio institucional (art.13.2, Tratado de la Unión Europea).

De este modo, resulta un tanto entristecedor observar cómo la UE es objeto de furibundas críticas en momentos de crisis, quizá, entre otras causas, por una falta de comprensión de sus mecanismos de funcionamiento. Es precisamente esta legitimidad la que vuelve el sistema complejo. Si se decidiese simplificar el modelo, ¿acaso no caería un aluvión de críticas por su falta de legitimidad? Parece, pues, que legitimidad y rapidez están reñidos.

Bastaría con observar la «rápida reacción» frente al coronavirus por parte de países autoritarios⁵ (como Rusia, China o Singapur), frente a la reacción más «lenta» de países

³ MC CORMICK, John. *Understanding the European Union. A Concise introduction, The European Union Series*, 6th Edition, 2014, p. 15.

⁴ MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid: Tecnos, 8.^a edición, 2014, p. 172.

⁵ MARTÍNEZ BASCUÑÁN, María. «La vuelta al Leviathán», *El País*, 15 marzo 2020.

democráticos. Sin embargo, las apariencias engañan, dado que un análisis más profundo indica que no necesariamente los países autoritarios han gestionado mejor la situación⁶, sino que parece que el historial es mixto. Mayores garantías procedimentales conllevan inevitablemente mayor lentitud en la toma de decisiones. Además, a raíz de esta comparación con los regímenes autoritarios, ¿acaso querríamos en Occidente pasar por alto uno de nuestros insignes logros, como es el Estado de derecho y todos los avances que este ha conllevado para la protección de los ciudadanos? Quizá nos falte una mayor conciencia de las grandes aportaciones de Occidente a la humanidad.

¿Están la democracia y la UE realmente en crisis o es que no acabamos de comprender las consecuencias que conllevan las garantías democráticas y del Estado de derecho? Cabe esperar que, cuanto más garantista, más lento sea un procedimiento. Quizá si se desease una mayor rapidez (o funcionamiento más eficiente de las instituciones) sería precisa una nueva reforma de los tratados constitutivos, medida que sin embargo requiere largas negociaciones.

Por la lentitud de dichos procesos, quizá lo más eficiente a corto plazo sería mejorar los mecanismos de reacción rápida para casos de crisis o emergencias.

Esta aclaración de partida me parecía imprescindible, dado que resulta sorprendente «la facilidad con la que se opina sobre un tema tan complejo», especialmente en los medios de comunicación. Una simplificación de cuestiones tan complejas solo parece prometer pasar por alto elementos esenciales que no han sido analizados con detenimiento.

Medidas tomadas por la UE

En un primer momento, convendría hacer una breve referencia a las medidas que se han tomado desde las distintas instituciones de la Unión Europea.

La UE, como organización de integración que es, recibe sus competencias porque se las atribuyen los Estados. Así lo dispone el fundamental artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

Las competencias corresponden originariamente a los Estados, pues en ellos reside la soberanía. Ello no es óbice para que estos las cedan a una organización internacional

⁶ KLEINFELD, Rachel. «Do Authoritarian or Democratic Countries Handle Pandemics Better?», *Carnegie Endowment for International Peace*, 31 marzo, 2020.

como la UE. Precisamente para este fin se introdujo el art. 93 en la Constitución española.

Las competencias que los Estados decidieron ceder a la UE están recogidas en los arts. 3.6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Pero, de nuevo, esto no es sencillo. No funciona como una lista, sino que se organiza mediante «categorías de competencias»⁷, es decir, se prevén distintos tipos de competencias y cada una funciona de manera diferente. Están las exclusivas (solo la UE las ejerce), las compartidas entre la UE y los Estados miembros y las de apoyo (en las que la UE solo coordina o complementa las acciones de los Estados).

Así, a la hora de ver a quién le corresponde una competencia, es preciso observar en primer lugar de qué tipo de competencia se trata, acudiendo a los distintos artículos (arts. 3.6 TFUE). A ello se añade que normalmente una materia suele abarcar distintos ámbitos. Así se ha visto con la crisis del coronavirus: afecta al ámbito sanitario, al mercado interior, al control de fronteras, a cuestiones económicas y financieras, etc.

Así como la unión aduanera o la política monetaria son competencia exclusiva de la UE (y, por ello, son directamente las instituciones las que toman decisiones, porque se atribuyó la competencia), en materia sanitaria es diferente. Está desglosada en dos: como competencia compartida (seguridad en materia de salud pública, art. 4.k TFUE) y como competencia de apoyo (es decir, la UE apoya y coordina la acción de los Estados miembros en materia de protección y mejora de la salud humana, art. 6.a TFUE).

El resultado es que, en materia de salud, no decide la UE sola (ya que no es una competencia cedida), sino que las cuestiones de seguridad corresponden de manera compartida a la UE y a los Estados miembros. Y, además, la UE debe coordinar y complementar la acción de los Estados, cuya actuación es prioritaria por el principio fundamental de la subsidiariedad.

Es decir, la responsabilidad primaria en la protección de la salud y de los servicios de salud sigue siendo competencia de los Estados miembros⁸, si bien la UE desempeña un papel relevante para armonizar las estrategias de los Estados en materia de salud. Por

⁷ MANGAS, A., *op. cit.*, pp. 2 y 69.

⁸ *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. «La salud pública». Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/49/la-salud-publica>

ello, se puso en marcha la estrategia sanitaria Salud para el Crecimiento, su programa de acción (2014-2020), y se ha creado un corpus de derecho derivado.

Y a ello se pueden añadir todavía otras cuestiones que permiten observar como no es tan sencillo de gestionar como pueda parecer en un primer momento. Se trata del carácter transversal de las medidas a adoptar, ya que una crisis como la actual afecta a numerosos ámbitos: económicos, sociales, de mercado interior, etc.

Ello explica que, ante la pandemia de la COVID-19, las primeras reacciones hayan sido sobre todo nacionales, normalmente la reacción más rápida.

No obstante, se ha producido una reacción por parte de las instituciones europeas. De entre las numerosas medidas adoptadas cabría destacar, sin ánimo de que se trate de una enumeración exhaustiva, las siguientes:

- Los mecanismos de ayuda puestos en marcha por la Comisión⁹ de Von der Leyen.
- Los mecanismos acordados por los Estados miembros en materia económica en la reunión de ministros de Economía y Finanzas de los países euro el 9 de abril de 2020, dado que no se había llegado a un acuerdo en el Consejo Europeo de 26 de marzo. Es el llamado Eurogrupo, la reunión de los Estados miembros del Euro a nivel de ministros.
- Las medidas acordadas en el Consejo Europeo del 23 de abril de 2020.

Con carácter general, las medidas europeas suelen abarcar distintos ámbitos temporales: el corto, el medio y el largo plazo.

A continuación, se van a desgranar las principales medidas adoptadas en los tres momentos indicados:

1. Medidas del Eurogrupo del día 9 de abril de 2020¹⁰, que se podrían considerar medidas más corto plazo. Tal y como comunicó Charles Michel, presidente del Consejo Europeo, tras el acuerdo del Eurogrupo, se acordaron tres redes de seguridad:
 - a) Ayuda a los Estados a través de mecanismos ya existentes. El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE, que se creó durante la crisis financiera), mediante una línea de crédito precautorio de 200 000 millones de euros.

⁹ Comunicado de prensa del 8/4/2020.

¹⁰ Council of the EU, Comunicado de prensa 225/20 10/4/2020, «Statement by the President of The European Council Charles Michel».

- b) Un instrumento temporal de solidaridad para ayudar a los trabajadores. Se canalizaría a través de préstamos concedidos en condiciones favorables para los Estados miembros para proteger a los trabajadores afectados por la crisis. A través del mecanismo de la Comisión Sure (100 000 millones de euros).
 - c) Un tercer mecanismo para apoyar a las empresas (pymes) a salir de la crisis, mediante la creación de un fondo de garantía paneuropeo, dependiente del Banco Europeo de Inversiones (BEI), con 200 000 millones de euros.
2. Medidas de la Comisión del 8 de abril de 2020¹¹:
- a) Medidas de salud pública: para facilitar el suministro de equipamiento médico y de protección, se recibirá de China. En base al principio de solidaridad, para apoyar los sistemas de salud nacionales, la Comisión movilizó el 2 de abril 3000 millones de euros del presupuesto europeo, que se canalizarán, entre otros, a través del Instrumento de Apoyo de Emergencia. Se prevé crear, además, el primer Plan de Acción conjunto para investigación e innovación ERAvsCorona, para una actuación coordinada entre la UE y los Estados miembros.
 - b) Medidas de control de fronteras: con la reintroducción de controles en las fronteras interiores, asegurándose la circulación de bienes esenciales a través de corredores verdes. Con la restricción de viajes no esenciales de terceros Estados a la UE hasta el 15 de mayo; acompañado de vuelos de repatriación de hasta 350 000 europeos desde terceros Estados, gracias a los esfuerzos consulares de 15 Estados miembros y Reino Unido.
 - c) Medidas socioeconómicas para apoyar los sistemas de salud, a las empresas y trabajadores. Para ello, se adoptó un primer paquete de medidas los días 13, 19 y 20 de marzo, entre ellas el Coronavirus Response Investment Initiative (CRII), con 37 000 millones de euros, para dar liquidez a las pequeñas empresas y a los sistemas sanitarios. Con un segundo paquete de medidas del 2 de abril, destacando el sistema SURE para hacer frente al desempleo, dará hasta 100 000 millones de euros en préstamos. Además, se acordó destinar recursos de los fondos estructurales ya existentes, y crear el Instrumento de Apoyo de Emergencia para el sector sanitario como instrumento de solidaridad europeo.

¹¹ European Commission. *Novel Coronavirus Crisis State of play of Measures taken by the Commission*.

- d) Medidas de respuesta internacional a través del Team Europe Approach, que movilizará recursos europeos para ayudar a socios a hacer frente a la crisis de coronavirus.
- e) Medidas de lucha contra la desinformación: identificando desinformación y apertura de un portal de internet sobre la materia.

Como medidas a medio plazo se encontraría una financiación adicional a través de: el Marco Financiero Plurianual (MFP), o bien a través de la creación de un Fondo de Recuperación temporal para inversiones. Serían medidas que tardarán más en ponerse en práctica. Finalmente, en el Consejo Europeo del 26 abril se acordó que se crearía un Fondo de Recuperación dependiente del MFP 2021-2027.

3. Medidas adoptadas por los Estados miembros reunidos en el Consejo Europeo del 23 de abril de 2020¹² (cuarta reunión del Consejo Europeo a raíz de la pandemia). De nuevo, sin ánimo de ser exhaustiva, en esta reunión se llegó a un acuerdo sobre varias cuestiones:

- a) Levantamiento de las medidas de contención.
- b) Hoja de ruta de recuperación (en cuatro áreas claves: mercado interior, esfuerzo inversor, acción exterior de la UE, resiliencia y gobernanza de la UE).
- c) Aprobación de las tres redes de seguridad (540 000 millones de euros para Estados miembros, trabajadores y empresas) acordadas en el Eurogrupo.
- d) Acuerdo para crear un Fondo de Recuperación (la cuestión es «cómo» la Comisión Europea realizará propuesta).

Se añaden medidas de apoyo a tratamientos y vacunas con 140 millones de euros, se ha modificado el presupuesto europeo en curso (el Marco Financiero Plurianual para destinar recursos de los Fondos Estructurales para apoyar los sistemas sanitarios) y se han flexibilizado los criterios macroeconómicos.

4. Medidas adoptadas por los Estados miembros reunidos en el Consejo Europeo extraordinario del 17 a 21 de julio¹³: se llegó a un acuerdo para destinar fondos a través de:

¹² Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/04/23/>

¹³ Consilium. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/07/17-21/>

- a) Un presupuesto a largo plazo, el MFP 2021-2027 dotado de más de 1,8243 billones de euros.
- b) Crear un mecanismo, el llamado Next Generation EU, que destinará 750 000 millones de euros a la recuperación de la COVID-19. Según dicho acuerdo, la Comisión podrá adquirir empréstitos en los mercados por un importe máximo de 750 000 millones de euros. Estos importes disponibles se asignarán a siete programas distintos:
 - Mecanismo de Recuperación y resiliencia (672 500 millones de euros).
 - REACT-EU, con 47 500 millones de euros.
 - Horizonte Europa, con 5000 millones de euros.
 - Invest EU, con 5600 millones de euros.
 - Desarrollo Rural, con 7500 millones de euros.
 - Fondo de Transición Justa (FTJ), con 10 000 millones de euros.
 - RescEU, con 1900 millones de euros.

Dentro de este acuerdo, destaca el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que es su eje central y tendrá una dotación financiera de 672 500 millones de euros. Para recibir apoyo de dicho mecanismo, se acordó que será preciso que los Estados miembros presenten sus programas de reformas e inversiones hasta 2016. El plazo para presentarlos es del 15 de octubre hasta el 30 de abril de 2021.

A ello se añade la necesidad de agilizar los mecanismos de reacción rápida (el llamado IPCR) para reaccionar de manera coordinada ante amenazas sanitarias.

Se han mencionado tres ejemplos concretos de algunas medidas que se han adoptado desde las instituciones europeas. Sin ánimo de que se trate de una enumeración exhaustiva, y subrayando que estas decisiones se irán modulando/modificando según cambien los acontecimientos. Se puede observar por ello que se está realizando una labor omnicomprensiva: atendiendo no solo a cuestiones sanitarias, sino a muchos otros ámbitos que se ven afectados como el mercado interior, las economías nacionales de los Estados, la situación de los trabajadores y empresarios, etc.

Queda patente que no se da la suficiente difusión a la labor que se realiza desde las instituciones (algunos académicos ya han subrayado la necesidad de medios de comunicación europeos que realicen esta labor). A ello se añade que esta información no es tan fácil de localizar (es preciso acudir a las páginas web oficiales,

algunas más sencillas que otras de manejar).

Resulta especialmente llamativo el escaso eco que toda esta labor ha tenido en los medios de comunicación (en la prensa española del día 24 de abril apenas hubo referencias a lo que se acordó en el Consejo Europeo del día anterior). Y, por desgracia, son más frecuentes las menciones al fin del proyecto europeo, de la eurozona¹⁴, críticas por las dificultades para llegar a un acuerdo o una actitud pesimista respecto del proyecto europeo. En general, son más frecuentes las voces negativas que positivas respecto del proyecto. Si bien se puede mencionar la visión esperanzadora de algunas voces¹⁵ como la de Ignacio Torreblanca.

De nuevo es preciso deslindar las dos dimensiones: el funcionamiento institucional del papel de los dirigentes¹⁶. Tal y como lo señalara, en su momento, el profesor de la Sorbona Pierre Renouvin: el factor humano, concretamente de los dirigentes, juega un papel esencial.

Como medidas a largo plazo, estarían probablemente la inversión para mejorar los sistemas de salud, la investigación de una vacuna, la mejora de los sistemas de reacción rápida, el posible inicio de una unión fiscal¹⁷ (si se llegase a un acuerdo sobre la emisión de deuda conjunta) o el inicio del camino hacia una unión sanitaria.

Algunas de las preguntas que se plantean es si a largo plazo se acabará desembocando en una unión sanitaria y/o unión fiscal. Sería lo deseable, teniendo en cuenta que el proyecto europeo ha avanzado históricamente a golpe de crisis.

Un ejemplo cercano fue la crisis financiera que forzó a poner en marcha tres mecanismos:

¹⁴ WOLF, Martin. «Why the ECB can save the Eurozone», 21 abril 2020; o el artículo de Wolfgang Münchau, «How the next eurocrisis could unfold», *The Financial Times*, 12 abril 2020.

¹⁵ TORREBLANCA, Ignacio. «Adiós a la Unión Europea», *El Mundo*, 19 abril 2020. Disponible en: <https://www.elmundo.es/opinion/columnistas/2020/04/19/5e9adf5bfc6c832b608b4580.html>

¹⁶ NAÍM, Moisés. «Problemas grandes, dirigentes pequeños», *El País*, 19 abril 2020.

¹⁷ MARTÍNEZ-MAILLO TORIBIO, Fernando. «No habrá eurobonos o coronabonos sin unión fiscal», *El Mundo*, 18 abril 2020.

1. Un instrumento de asistencia financiera, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).
2. Los mecanismos de supervisión fiscal de los presupuestos nacionales —el llamado Semestre Europeo y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento—.
3. La creación de autoridades europeas de supervisión, como germen de una unión bancaria.

¿Qué supone? ¿Qué se puede deducir de todas estas medidas?

Se podrían extraer varias conclusiones:

Sobre el funcionamiento de la UE

1. La primera sería que la Unión Europea sí funciona: es un mecanismo de toma de decisiones, crea un marco institucional para facilitar la toma de decisiones. Sería como culpar a una mesa de reunión cuando no se llega a un acuerdo. Cuestión diferente es que no haya voluntad política por parte de los dirigentes para llegar a un acuerdo. Es decir, parece que en las relaciones internacionales es preciso no pasar por alto el factor humano. Tal como lo sostiene el insigne profesor Pierre Renouvin¹⁸: «Es preciso tener en cuenta los objetivos de política exterior y las preferencias de los hombres de Estado, pues cuando la diplomacia no tiene en cuenta estas profundas fuerzas, se arriesga a sufrir una catástrofe». Del mismo modo que empleó este argumento para explicar el resultado de las negociaciones de paz tras la Primera y Segunda Guerras Mundial, la situación actual no es muy distinta. De ahí que en el rumbo de la historia sea importante no pasar por alto este factor.

A ello convendría añadir una explicación sobre la lentitud y complejidad en la toma de decisiones, dado que son consecuencia de la legitimidad del proyecto. Ello no excluye que quizá sea conveniente una reforma de los tratados constitutivos que simplifique los procedimientos. Pero quizá sí sea conveniente que los ciudadanos comprendan el porqué de dicha complejidad. De este modo aparecería la

¹⁸ Pierre Renouvin, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de la Sorbona. *Historia de las Relaciones Internacionales (Siglos XIX y XX)*. Madrid: Akal 1998, p. 647.

disyuntiva: proceso rápido con menos instituciones y menos legítimo; o proceso lento (con más instituciones) pero más legítimo.

Por ello quizá se podría recalcar la conveniencia de no olvidar la imagen completa (o incluso difundirla). Quizá se podría tomar un poco de distancia o perspectiva histórica que nos ayudase a comprender como, una vez más, nos encontramos ante uno de los numerosos escollos con los que se ha cruzado el proyecto europeo desde su creación.

2. La segunda sería: en momentos de crisis, no conviene olvidar los logros. Parece conveniente que se difunda una imagen completa del proyecto europeo, de sus logros hasta la fecha. Y es que, en momentos de crisis, se corre el riesgo de que la mayoría de los ciudadanos se fijen en lo que va mal y pasen por alto los numerosos hitos.

De entre los muchos logros de la UE existen tres que merecen especial mención:

- a) Con el proyecto de la UE es la primera vez en la historia en que toda Europa se compromete a un ejercicio conjunto de integración que ha favorecido una mayor conciencia colectiva¹⁹, aunque todavía reducida.
- b) A pesar de las crisis recurrentes y del euroescepticismo, en ningún momento de su historia ha sido Europa tan pacífica²⁰ ni ha estado tan integrada como hoy, ni con una mayor conciencia como región.
- c) Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, las dos guerras mundiales fueron de origen europeo. A raíz de las históricas luchas de poder en el continente europeo aparecieron intentos de mantener el equilibrio que evitasen el conflicto directo. Estos fracasaron antes de llegar a los cuarenta años. Primero el sistema Metternich (1814-1848) y luego el sistema de equilibrio europeo o sistema bismarckiano (1871-1890). Ninguno de los dos duraría más de cuarenta años, mientras que hoy la UE va camino de los sesenta años de paz en el continente europeo (contando desde la entrada en vigor de la CECA, el 23 de julio de 1952). Situación sin precedentes y que conviene no perder de vista.

De ahí que las propuestas unificadoras de Europa no fuesen una novedad cuando nacieron las Comunidades Europeas, sino que estos intentos han

¹⁹ MC CORMICK, John, *op. cit.*, pp. 2 y 25.

²⁰ MC CORMICK, John, *op. cit.*, pp. 2 y 31.

sido una constante a lo largo del tiempo. Y, sin embargo, nunca han llegado a dar su fruto ni a aportar la estabilidad que conocemos actualmente. Así, la unificación, o por lo menos un sistema común de gobierno (una gobernanza), nació como un medio para alcanzar la paz. De ahí la importancia de la labor de las instituciones para que los ciudadanos europeos tomen conciencia de estos logros y se subraye más lo que nos une por encima de lo que nos diferencia.

3. La tercera es que las diferencias entre los Estados miembros van a permanecer²¹ (no son señal de una crisis interna) y el proyecto europeo no aspira a suprimirlas. El proyecto de integración europeo no aspira a homogeneizar ni suprimir los Estados nación, se basa en ellos. Las diferencias entre naciones seguirán presentes durante mucho tiempo: con los países de Europa Central, la herencia del comunismo, las divisiones este-oeste en Alemania y norte-sur en Italia, así como numerosas diferencias económicas y culturales que complican la «identidad europea». Las diferencias, rivalidades, sospechas y estereotipos florecen periódicamente, especialmente con cada nueva crisis. Pero ello no debe ser óbice para subrayar una identidad común europea basada en una serie de valores y prioridades compartidos.

La importancia de acuerdo dentro de las instituciones europeas: si no se actúa sobre la base de la solidaridad, el proyecto europeo corre el peligro de verse amenazado por el populismo²² (tal como ya ocurrió después de la Segunda Guerra Mundial).

Sobre la soberanía nacional

La soberanía²³ es un concepto que planea en el fondo de muchos debates actuales.

Actualmente la soberanía reside en los Estados, es la llamada *soberanía nacional* o *popular*. Pero esta ha sido el resultado de un proceso de evolución desde la «soberanía

²¹ MC CORMICK, John., *op. cit.*, pp. 2 y 31.

²² Entrevista de Emmanuel Macron en el *Financial Times*, el 16 de abril de 2020, Victor Mallet y Roula Khalaf.

²³ DÍEZ DE VELASCO, Manuel, *op. cit.*, pp. 2 y 276. Acuñado inicialmente por Jellinek, soberanía entendida como «derecho a ejercer las funciones de Estado en plena independencia e igualdad con otros Estados».

absoluta»²⁴ de Jean Bodino. Posteriormente, con las revoluciones liberales, mutó hacia un nuevo concepto, la «soberanía nacional»²⁵, en la que se basó el derecho de sufragio restringido. Finalmente, se acabaría acuñando el concepto de «soberanía popular»²⁶.

Del mismo modo que el concepto de soberanía cambió a la par de los acontecimientos que se produjeron entre los siglos XVIII y XIX. ¿No sería factible que ante los cambios acaecidos en el siglo XXI se produzca una nueva transformación del concepto para ajustarse a la situación?

Esta realidad sería que hoy la soberanía sigue residiendo en los Estados, pero se están produciendo dos cambios fundamentales:

1. La cesión de competencias soberanas de los Estados a las organizaciones internacionales.
2. La aparición de nuevos ámbitos de actuación como el ciberespacio que plantean como delimitar la soberanía.

A largo plazo podríamos estar asistiendo a una reformulación del concepto de soberanía (quizá incluso añadiendo la dimensión de una «cibersoberanía» más difusa) e incluso, ¿cabría hablar de una soberanía europea gracias a la existencia de un Parlamento Europeo?

La relevancia de la soberanía es que es la base del orden internacional actual (desde la Paz de Westfalia, 1648, en que se proclama como principio y en la que aparece el Estado como forma de organización política básica). Los cambios están llevando a cuestionar su existencia y a reformular el concepto. Ejemplo de ello es el concepto de *responsabilidad de proteger* de la ONU. Hoy se estaría viendo modulada por: la aparición de nuevos espacios —el ciberespacio—; la globalización; la fuga de competencias del Estado nación hacia el exterior (a organizaciones de integración regionales) y hacia el interior (hacia las regiones).

²⁴ Jean Bodino, en *Los seis libros de la república*, perfila el concepto de soberanía absoluta. Atributo del Estado moderno, en el que el poder era de origen divino y no estaba limitado por la ley.

²⁵ Soberanía nacional. Concepto acuñado por Sièyes en *¿Qué es el tercer Estado?*. Se entiende que la soberanía reside en «la nación como conjunto de personas pasadas y venideras».

²⁶ J. J. Rousseau: en el sentido de que el pueblo es el soberano, de él emana la ley, de modo que nacería el derecho de sufragio universal.

A ello se añadiría que se está produciendo una doble fuga de soberanía²⁷ hacia los niveles supranacional y regional: hacia fuera (identidad europea, aún reducida) y hacia dentro (a nivel regional).

Sobre el papel central de la ciudadanía

Actualmente, uno de los dos tratados base de la UE, el Tratado de la Unión Europea, recoge por primera vez una regulación extensa de la ciudadanía europea²⁸. Se introduce por primera vez con el Tratado de Maastricht en 1992 y se clarifican los derechos en el art. 20 TFUE, tras la última modificación del Tratado de Lisboa.

1. Con carácter general, para que se cree un sentimiento de nacionalidad, se requieren una serie de elementos:
 - a) Elementos subjetivos (un sentimiento de identidad colectiva, esencial para que haya una verdadera democracia).
 - b) Elementos objetivos (una lengua, historia y cultura comunes).

Una particularidad de la ciudadanía europea es que existe un desajuste entre el papel, la realidad y el sentimiento: jurídicamente se reconoce una ciudadanía europea, ya existe un sustrato cultural y valores comunes que permiten hablar de un «europeísmo», pero el tercer elemento es el que falta: el sentimiento o la conciencia europea, dado que esta es todavía reducida (entre otras razones, por el llamado *déficit de conocimiento*).

Todavía hoy es reducida la opinión pública favorable a la UE, o la conciencia de ser europeo. Así se manifiesta a través de los Eurobarómetros (el Eurobarómetro es el servicio de encuestas de la UE que mide la opinión pública en cuestiones relativas a la integración europea.) Respecto de la situación actual, se podrían mencionar dos momentos:

- En el Eurobarómetro de primavera de 2019²⁹, un 45 % de los encuestados tenían una imagen positiva de la Unión Europea (frente a un 17 % que se declaraba en contra, y un 37 % neutral). Arrojaba los mejores resultados desde 2014.

²⁷ MC CORMICK, John, *op. cit.*, p. 2 (pp. 37 y 38).

²⁸ MANGAS MARTÍN, A., *op. cit.*, pp. 2 y 143.

²⁹ Spring Estándar Eurobarometer 2019. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4969

- En el Eurobarómetro de 20 abril de 2020³⁰, durante la pandemia de la COVID-19. La situación ha cambiado, pero, aun así, un 52 % de los encuestados manifestaba tener confianza en la UE, mientras que un 40 % manifestaban no tener mucha confianza³¹ en el proyecto. Si bien no se deja de subrayar que la confianza en las instituciones suele descender más tarde³², como ocurrió con la crisis económica y financiera de 2007 (se mantuvo estable entre 2007-2009 y luego descendió).
- 2. Otra cuestión que influye en la opinión pública es el déficit de conocimiento³³. Así lo han demostrado sucesivos Eurobarómetros entre 2000 y 2011, en los que era mayor el número de ciudadanos que afirmaban saber poco sobre la UE, sus políticas e instituciones. A ello se añaden los datos del Eurobarómetro³⁴ de junio de 2020, que recogía que el 41 % de los encuestados reconocía desconocer las medidas adoptadas por la UE ante la COVID-19.
- 3. A continuación, cabría hacer una comparación entre el sentimiento nacional y un sentimiento de europeísmo, dado que los dos se pueden crear. Una nacionalidad se basa en una serie de elementos:
 - a. Una realidad común lingüística, histórica, cultural.
 - b. Una imaginería común.
 - c. Un sentimiento nacional (elemento emocional y voluntarista). Un «europeísmo» o ciudadanía europea también se basa en una serie de elementos, como ya se ha mencionado antes.

Tal y como ocurrió en Alemania e Italia, donde se creó el sentimiento nacional alemán e italiano³⁵ tras la unificación de los respectivos países, también podría crearse un europeísmo. En estos dos casos se creó primero la nación política y luego el sentimiento nacional. Así quedó plasmado con la famosa frase de G. Mazzini: «Hemos creado Italia, ahora tenemos que crear italianos».

³⁰ Eurobarometer, public opinion in the times of COVID. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/covid19/en-public-opinion-in-the-time-of-COVID19-20042020.pdf>

³¹ Eurobarometer 20 abril 2020, p. 6. «Trust in the European Union».

³² Eurobarometer 20 abril 2020, p. 3.

³³ MC CORMICK, John, *op. cit.*, p. 2 (p. 100, Box 5.1 «The knowledge deficit»).

³⁴ Eurobarometer junio 2020. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/public_opinion_in_the_eu_in_time_of_coronavirus_crisis/report/en-covid19-survey-report.pdf

³⁵ Tras las unificaciones de Alemania e Italia en 1871 y 1860, respectivamente.

La diferencia de estos dos casos respecto del europeísmo es que el sustrato cultural y de valores ya existe. Por ello, quizá la labor que estaría pendiente no sería tanto la de crearlo como la de fomentar una mayor conciencia o sentimiento europeo.

4. La realidad del europeísmo:

- a) Actualmente se puede hablar de una identidad europea realizada por consentimiento mutuo a lo largo del tiempo³⁶: se basa en la tradición grecorromana, cristiana, y cuenta con aportaciones de los pueblos bárbaros.
- b) Existen, además, un conjunto de valores³⁷ que nos confieren una identidad distinta y unificada. Los cuatro elementos claves de este europeísmo son, según John Mc Cormick:
 - Valores políticos: basados en el Estado de derecho, la democracia y el respeto de los derechos humanos.
 - Valores económicos, como el capitalismo, el libre mercado, la redistribución de la riqueza.
 - Valores sociales: en general suele haber acuerdo en distintos ámbitos, pero todavía persisten grandes diferencias sociales (por las diferencias lingüísticas, culturales, etc.).
 - Una visión parecida en las relaciones internacionales en la que se apuesta por el multilateralismo, el uso del *smart power* (es decir, una visión liberal del sistema, frente a la tradicional perspectiva americana de defensa del interés nacional).

Es decir, se puede observar como existe dicho sustrato histórico y cultural común, pero el elemento que parece faltar es el sentimiento europeo. Dicho sentimiento europeo, aunque es incipiente, se podría fomentar. Pero la pregunta parecería ser: ¿cómo lograrlo? Quizá a modo de propuesta, podría resultar beneficiosa una mayor labor activa de las instituciones (con programas en educación y cultura como el ya existente Erasmus), junto con la de unos medios de comunicación europeos (que todavía no existen pero que podrían dar a conocer más labor que se realiza), o una mayor labor de difusión por parte del mundo académico, etc.

³⁶ CARPENTIER, Jean; LEBRUN, François. *Breve Historia de Europa*. Madrid: Alianza Editorial, tercera edición 2014, p. 8.

³⁷ MC CORMICK, John, *op. cit.*, p. 2 (pp. 40-42).

También se podrían extraer algunas lecciones del extinto Imperio austrohúngaro³⁸ (aunque se trata de casos diferentes, entre otros que el imperio estaba organizado como un Estado, mientras que la UE no lo es), que contaba con un sistema burocrático descentralizado que daba empleo a miles de ciudadanos a través de colegios, ayuntamientos, etc. Esto favoreció que se crease una cierta identificación con el imperio (a pesar de que los nacionalismos fueron uno de los factores que llevaron al asesinato de Francisco Fernando en Sarajevo y al estallido de la Primera Guerra Mundial). Por el contrario, la Unión Europea tiene un sistema muy centralizado y no está presente en la vida de muchos ciudadanos.

¿Quién gana en la Titanomaquia y dónde queda Europa en las relaciones internacionales?

La UE, ¿más o menos Europa?

Desgraciadamente, a cada nueva crisis que afrontan los países de la Unión Europea le suele seguir la correspondiente oleada de críticas y análisis negativos del proyecto europeo. Este artículo solo aspira a arrojar un poco de luz y de esperanza en un proyecto de integración que ha sido pionero en el mundo y que está permitiendo el mayor periodo de paz y prosperidad conocido hasta la fecha en el continente.

Las crisis son recurrentes y es «a golpe de crisis»³⁹ como la UE ha ido avanzando en su diseño institucional. Así ocurrió con crisis previas como:

- La crisis de 2008: llevó a que se pudiese en marcha el camino hacia una unión bancaria (e incluso se planteó una posible emisión conjunta de deuda, poniendo en marcha con ello una unión fiscal).
- La «enfermedad de las vacas locas» (encefalopatía espongiforme bovina⁴⁰), a finales del siglo XX dio un impulso a la coordinación en materia sanitaria: se empezó a dar prioridad a cuestiones sanitarias, se impulsó una mayor acción desde las instituciones y, entre otras cuestiones, se creó Agencia Europea del

³⁸ DE GRUYTER, Caroline. «Habsburg Lessons for an Embattled EU», *Carnegie Europe*, 23 de septiembre de 2016.

³⁹ Frase de Jean Monnet, 1973: «Europa se forjará en las crisis y será la suma de las soluciones que a esas crisis se den».

⁴⁰ «La salud pública», *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*, Parlamento Europeo. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/49/la-salud-publica>

Medicamento (1995) y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (2005).

1. Al margen de todos los análisis y datos, quizá se pueda esperar que estemos ante un cambio gradual (igual que ocurrió con la crisis de 2008) provocado por la prolongada situación de confinamiento, lo que, es de esperar, dará un renovado impulso hacia la digitalización: con una expansión del teletrabajo, trabajo por turnos, alternancia de clases presenciales y *online*, aumento exponencial del comercio electrónico, etc. Y, además, conllevará la adopción de nuevas medidas de precaución sanitaria (una nueva forma de socializar en espectáculos públicos y aglomeraciones) con la aparición de nuevos mecanismos institucionales para hacer frente a las próximas pandemias.
2. Futuro de la UE. Visión personal optimista basada en los logros⁴¹ de la Unión Europea hasta la fecha. Se ha creado un mercado interior (con libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales), con mecanismos de gobernanza para la toma de decisiones, y sobre todo es preciso recordar que estamos asistiendo al mayor periodo de paz y prosperidad que ha conocido el continente europeo desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Desde sus orígenes, la UE ha atravesado ya varias crisis y etapas de euroescepticismo que no han llevado a su desaparición. Las nuevas amenazas y retos llevan a que se cuestione el proyecto constantemente. Crisis que se podrían aprovechar para hacer un sano ejercicio de autocrítica que permita mejorar los mecanismos. Todo ello sin perder de vista todo lo bueno que ha venido de la mano de este proyecto.

Quizá los mayores retos a los que se enfrenta hoy la Unión Europea sean: la ausencia de una sólida identidad europea (ya existe como tal, pero falta fomentar el sentimiento), un funcionamiento poco eficiente de las instituciones, así como la insuficiente comunicación y presencia con los ciudadanos.

3. Finalmente, se podría añadir que el mundo más «digital post primera pandemia» hacia el que nos dirigimos plantea nuevos retos en materia ciberseguridad. Puede ofrecer una nueva oportunidad a la Unión Europea para ser pionera en: materia

⁴¹ PIRIS, Jean-Claude. *The Future of Europe, Towards a two speed EU?*. Cambridge University Press, 2012.

regulatoria, regulando las nuevas actividades (que van a aumentar exponencialmente), con medidas para protección de los más débiles (como el derecho a la privacidad y a la protección de datos), medidas de lucha contra los comportamientos delictivos (ciberespionaje, ciberterrorismo, etc.).

Así se afirmó en un artículo publicado por el ECFR⁴²: podría estar a la cabeza con su ejemplo —regulando en cuestiones de privacidad— con impuestos digitales o liderando debates como la inteligencia artificial o la lucha contra la desinformación. Pero le falta sacar más rédito de su poder blando y económico y alinearlos con sus intereses y prioridades de política exterior.

La sociedad internacional. ¿Será la misma o asistimos a un cambio?

Como no cabía esperar menos, en estos últimos meses son muchas las teorías que han aflorado sobre el futuro papel de Europa. Desde la idea de que el mundo será parecido al anterior, pero con una aceleración en los cambios⁴³ (seguiremos en un *post-American world*, con una sociedad anárquica y con pérdida de impulso de proyecto europeo, en el que el alejamiento EE. UU.-China se agudice por la desconfianza y el mayor «desacoplamiento»). Otros consideran que asistiremos al inicio de una hegemonía china. Resulta especialmente interesante el análisis de Ian Bremmer, para quien esta pandemia ha sido un ejemplo más de la falta de liderazgo a nivel mundial, en lo que él llama un *G-0 World*⁴⁴. O la ya conocida versión de Joseph Nye Jr., según la cual Estados Unidos tendrá que aprender a compartir el poder con otros grandes actores a través de una estrategia inteligente⁴⁵ (en la que tendrá que aprender a tejer alianzas). O lo que Fareed Zakaria ha llamado *post-American World*⁴⁶ (con el inicio de una hegemonía china).

Mi opinión personal no es tan rupturista, sino que considero que se producirá una transición moderada basada en:

⁴² HOBBS, Carla. «The EU as a digital regulatory superpower: Implications for the United States», *ECFR*, 8 abril 2020.

⁴³ HAASS, Richard. «The pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It», *Foreign Affairs*, 7 abril 2020.

⁴⁴ Entrevista a Ian Bremmer, presidente de Eurasia Group y GZero Media, en *Financial Times*, abril 2020.

⁴⁵ NYE JR., Joseph S. *The Future of Power*. New York: Public Affairs 2011, p. 204.

⁴⁶ ZAKARIA, Fareed. *The Post-American World*. Norton, 2008.

- a) Una sociedad internacional basada en tres grandes actores: Estados Unidos, China y la UE (esto condicionado a que sepa explotar mejor sus recursos de poder).
- b) En la que se institucionalizarán sistemas permanentes para hacer frente a las próximas pandemias (igual que ocurrió con la crisis financiera).
- c) Con la oportunidad para la UE de convertirse en el tercer gran actor del tablero mundial. Lugar que le corresponde por su población, su peso económico y el gran *soft power* que tiene pero no explota. Este *soft power* se basa en el gran atractivo que sus valores y cultura ejercen a nivel internacional, pero del que todavía no ha sabido sacar el rédito correspondiente.

El papel de la UE como contrapeso a los dos poderes requerirá una hábil estrategia para convertirse en un interlocutor fiable y con *auctoritas* ante EE. UU. y China, papel que correspondería desempeñar al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell. Quizá incluso siendo un amigo prudente con los dos. En línea con el sabio consejo que en su momento dio Alfonso V El Magnánimo de Aragón⁴⁷. Ante la pregunta de a quién apoyar entre dos enemigos enfrentados (como hoy Estados Unidos y China), recomendó: «tener a ambos por amigos, pero precaviéndose de los dos como si fuesen enemigos».

Esta política de principios de moderación y prudencia se ve reflejada en cierto modo en la Estrategia Global de la UE de 2016, que adopta un pragmatismo de principios (consistente en rebajar las aspiraciones para adoptar un enfoque más realista).

Asistimos a cambios

1. Cambio en el modo de ejercer el poder, el *smart power*⁴⁸ (o estrategia de poder inteligente): Ya no basta con tener en cuenta el poder duro (económico, militar, etc.) y el poder blando (valores, cultura, política exterior), sino que conviene usar todos los resortes del poder (especialmente el poder blando y económico en esta era de la información), combinando los dos en lo que Joseph Nye Jr. ha llamado *smart power*.

⁴⁷ OCHOA BRUN, Miguel Ángel. *Historia de la Diplomacia Española*, vol. 2, p. 168: «Ambos pro amicis habendos, sed nihilo secius ab amobus tamquam ab inimicis cavendum», con motivo de la guerra entre Nicola Picinni y Francesco Sforza.

⁴⁸ NYE JR., Joseph S., *op. cit.*, pp. 19 y 209.

Si se adopta una perspectiva a largo plazo, el concepto de poder ha pasado por una evolución similar a la de la soberanía (en cuanto a su naturaleza y concepto), hasta llegar al concepto más global de *smart power*.

2. A ello se añade que se está produciendo una difusión de poder⁴⁹ por dos factores:
 - a) La aparición del ciberpoder: el poder tradicional se ejerce en un nuevo ámbito, el ciberespacio.
 - b) La proliferación de otros actores: empresas transnacionales, ONG, grupos terroristas, etc.

Antes de la revolución de la información el poder se ejercía en espacios físicos (terrestre, aéreo, marítimo, ultraterrestre, etc.) pero con los cambios recientes entra en escena un nuevo ámbito no tangible: el ciberespacio. Este espacio ofrece una serie de ventajas como: la difícil identificación de los actores o el fácil acceso y bajo coste de su utilización para actividades ilegales. A su vez facilita la difusión de poder: resulta más fácil actuar en el ciberespacio, así como crear, controlar y difundir información para lograr un comportamiento deseado. De ahí que conlleve nuevas amenazas: el cibercrimen, el ciberespionaje, el ciberterrorismo o la ciberguerra. La dificultad de controlar este nuevo espacio lleva inevitablemente a un mundo apolar.

Todo ello parece conducir inevitablemente a una readaptación de las estrategias a nivel nacional y europeo. La UE podría ser pionera en ciberseguridad y en la regulación del ciberespacio, frente a la desregulación de Estados Unidos⁵⁰ en defensa de los intereses de sus grandes empresas tecnológicas.

En España se están adoptando medidas tanto a nivel interno como externo. Así, cabe mencionar el papel activo que está desempeñando España a nivel europeo, que es un fiel reflejo de su histórico compromiso con el proyecto de integración con:

- La propuesta de crear un Fondo Europeo de recuperación y de la mutualización de la deuda.
- La apuesta por la solidaridad europea para salir de la crisis, así como la voluntad de promover una respuesta rápida, ambiciosa y coordinada.

⁴⁹ NYE JR., Joseph S., *op. cit.*, p. 15 (p. 113).

⁵⁰ HOBBS, Carla. «The EU as a digital regulatory superpower: Implications for the United States», *ECFR*, 8 abril 2020.

- El diálogo con Italia y Alemania⁵¹, el 20 de abril de 2020 (videoconferencia a nivel de secretarios de Estado para la Unión Europea) para la propuesta española de una estrategia europea de recuperación, para coordinar las estrategias de salida del confinamiento y que permita movilizar hasta billón y medio de euros para responder a las consecuencias económicas de la pandemia.
- La videoconferencia de ministros de Asuntos Exteriores de la UE⁵² (convocada por el alto representante, Josep Borrell) para coordinar la acción exterior de la UE en su respuesta a la COVID-19. En ella, la ministra González Laya abogó por un fortalecimiento de la cooperación multilateral, redoblando los esfuerzos de apoyo a África e Iberoamérica.

Se puede observar como España sigue apostando por un fuerte europeísmo y por la solidaridad para salir fortalecidos de la crisis.

Finalmente, y a la luz de todo lo anteriormente expuesto, se pueden extraer las siguientes conclusiones. La UE podría aprovechar esta nueva oportunidad para:

1. Llevar a cabo una reforma que agilice o simplifique sus mecanismos de gobernanza.
2. Realizar una mayor labor de comunicación con la ciudadanía europea: para que se fomente el sentimiento de identidad y una mayor comprensión sobre la UE y sus mecanismos.
3. Ser pionera en cuestiones de ciberseguridad: liderando este cambio de poder (igual que ya ha sabido hacer en la lucha contra el cambio climático).
4. En las relaciones internacionales podría aprovechar su poder real para erigirse en el tercer gran actor y ejercer de contrapoder entre Estados Unidos y China. Pero esto requeriría sacar mayor rédito de su poder blando, erigiéndose en una autoridad moral; a su vez ligado al nuevo papel que quiera/pueda desempeñar el alto representante, Josep Borrell. Sería lo que Joseph Nye Jr. llama *realismo liberal*⁵³, término que emplea para aludir a una estrategia de política exterior que:

⁵¹ Nota de prensa 059, del 20/4/2020, del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

⁵² Nota de prensa 060, del 22/4/2020, del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

⁵³ NYE JR., Joseph S. *op. cit.*, p. 15 (p. 231).

- a) Entiende los recursos de poder de un país y los usa prudentemente.
 - b) Combina poder duro y poder blando (la llamada *estrategia inteligente*).
 - c) Combina objetivos idealistas y realistas.
5. Todo ello sin olvidar el factor humano⁵⁴. Que una determinada situación histórica siga un rumbo u otro depende de muchos factores, siendo uno de los de mayor relevancia el factor humano. Las oportunidades dependen de cómo los dirigentes del momento sean capaces de explotarlas o no. Así se puso de manifiesto con la Primera y Segunda Guerra Mundial y así sigue siendo en el orden mundial actual, que, pese al cambio de circunstancias, no dista mucho de aquel en lo que al factor humano se refiere.

*Begoña Ochoa de Olza Amat**

Diplomática
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación

⁵⁴ RENOUVIN, Pierre, *op. cit.*, p. 647.