

Pacto verde y «Doctrina Sinatra»

*¿Por qué son importantes
para América Latina?*

José Antonio Sanahuja

La transición ecológica y la autonomía estratégica son los dos ejes sobre los que gravita un amplio programa de transformación de la Unión Europea, en su propio desarrollo social y económico y en relación con el resto del mundo. Sobre esta base deberían reorientarse las relaciones entre América Latina y Europa, en una coyuntura caracterizada por la crisis de la globalización y la impugnación del orden internacional liberal.

La Unión Europea ante la pandemia: crisis y relanzamiento del proyecto europeo

A mediados de marzo de 2020, la Unión Europea se vio sobrepasada por la explosión de una pandemia cuya gravedad no se supo o se quiso ver, por negligencia o arrogancia, y que se malinterpretó inicialmente como un lejano problema asiático. Bruselas se mostró impotente frente a la reacción desordenada y angustiada de las capitales en un «sálvese quien pueda» de cierre de fronteras –algo que el Acuerdo Schengen permite en situaciones de crisis–, confinamientos descoordinados y acaparamiento unilateral de respiradores y otros insumos sanitarios.

José Antonio Sanahuja: es catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense y profesor de la Escuela Diplomática de España. Se desempeña como director de la Fundación Carolina y asesor especial para América Latina y el Caribe del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, Josep Borrell. Correo electrónico: <sanahuja@cps.ucm.es>.

Palabras claves: covid-19, Doctrina Sinatra, Pacto Verde Europeo, América Latina y el Caribe, Unión Europea.

Nota: el autor se expresa aquí a título individual y se aplican a este artículo los habituales descargos de responsabilidad.

La falta de capacidades para apoyar a los Estados miembros o los países vecinos contribuyó a generar una imagen de crisis, fragmentación e irrelevancia. El presidente de Serbia, el ultranacionalista Aleksandar Vučić, dijo ante los medios, al recibir un envío de ayuda de emergencia de China, que «la solidaridad europea no existe. Fue un cuento de hadas sobre el papel»¹. Días después, aviones militares rusos llegaban a Bérgamo, en Italia, con equipos de descontaminación, lo que provocó reacciones de descontento tanto en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como en las instituciones de la Unión. Fueron, probablemente, las horas más bajas de una UE que ya antes de la pandemia era cuestionada, en el interior y en el exterior, por múltiples voces y, en particular, por discursos nacionalistas y de extrema derecha en ascenso.

En una mirada retrospectiva, sin embargo, el desempeño de la UE ante la pandemia merece un juicio menos severo. Ante una crisis de una magnitud difícil de prever, sin competencias en salud, que pertenecen a los Estados miembros, y con medios muy limitados para la gestión de crisis, no podía esperarse que Bruselas reaccionara de manera diligente y expedita despachando aviones cargados de mascarillas, o adoptando en cuestión de días una política sanitaria común que no está contemplada en los tratados. Allá donde había capacidad instalada, las reacciones han sido otras, aunque quizás menos visibles, más complejas y con las dificultades para la toma de decisiones que comportan los mecanismos decisorios de una UE con procedimientos y poderes distribuidos entre la Comisión, el Consejo, el Parlamento y los Estados miembros, además de una autoridad monetaria independiente. En muchos aspectos, el covid-19, al exponer las debilidades de la UE, ha inducido una enérgica respuesta geopolítica que combina una

**El covid-19,
al exponer las
debilidades de
la UE, ha inducido
una enérgica
respuesta geopolítica**

amplia transformación societal para sí misma, con la afirmación de una mayor autonomía estratégica ante el escenario internacional.

Ante la pandemia, fue del Banco Central Europeo (BCE) de donde surgieron las primeras respuestas: tras el «apagado» parcial de las economías con motivo de los confinamientos y el desplome de los mercados financieros, el BCE actuó con rapidez y de manera concertada con los principales bancos cen-

trales del mundo, desplegando una respuesta sin precedentes. En el ámbito monetario, el 18 de marzo se lanzó un programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia (PEPP, por sus siglas en inglés) por un total

1. «Presidente serbio elogia a China y lamenta la inexistente solidaridad europea» en *La Vanguardia*, 16/3/2020.

de 750.000 millones de euros hasta el final de 2020, que se sumaba a los ya vigentes desde la crisis del euro. En materia fiscal, el 23 de marzo, los ministros de Finanzas acordaron activar la «cláusula de escape» del Pacto de Estabilidad, levantando así los límites al déficit fiscal. Se aprobó también un programa de garantías del Banco Europeo de Inversiones (BEI) de 25.000 millones de euros, con capacidad de respaldar financiación para el tejido empresarial y los pequeños negocios por 200.000 millones; y un nuevo instrumento temporal de apoyo a los programas de desempleo de los Estados miembros (SURE, por su acrónimo en inglés). Finalmente, se acordó abrir la ventanilla del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), un fondo de rescate creado en 2012 con motivo de la crisis del euro como una suerte de «FMI europeo», que ante el covid-19 podría llegar a 2% del PIB de cada Estado miembro². En este caso, dada la naturaleza exógena de la crisis, se decidió que no supondría condicionalidad, la llegada de los «hombres de negro» y medidas de austeridad, pero el inevitable estigma financiero que supone recurrir a este instrumento, como ocurre con el FMI, ha sido un factor disuasorio para sus potenciales usuarios.

En el Consejo Europeo del 9 de abril, sin embargo, ya se había asumido que estas medidas tendrían un impacto fiscal limitado y que, ante la magnitud de la crisis, sería necesario reforzar el presupuesto plurianual de la Unión (Multiannual Financial Framework o MFF) con un gran fondo europeo de recuperación, como venían reclamando los Estados más afectados. El 21 de julio de 2020 el Consejo Europeo, en la segunda negociación más larga de su historia, anunciaba un paquete de 1,8 billones de euros, incluyendo el nuevo MFF 2021-2027, por 1,1 billones, y el programa de recuperación «Siguiendo Generación», de 750.000 millones adicionales –390.000 en subvenciones y 360.000 en préstamos muy favorables–, con ejecución entre 2021 y 2023. Este fondo, es importante subrayarlo, es un instrumento de inversión que ha de contribuir a preservar la resiliencia y la cohesión social y territorial y, sobre todo, a impulsar un cambio de modelo económico, más verde y digital. Se trataba así de responder a la pandemia y, al mismo tiempo, de hacer realidad el Pacto Verde Europeo, que desde 2019 es, como se detallará, la estrategia de gobierno de la UE.

Entre los antecedentes de ese acuerdo, hay que mencionar la propuesta inicial de España, con la que reaparecía la vieja idea de compartir riesgos mediante la mutualización de deuda, financiada a través de bonos perpetuos³, y el importante acuerdo francoalemán que la redimensiona y, al

2. Consejo de la UE: «Report on the Comprehensive Economic Policy Response to the Covid-19 Pandemic», comunicado de prensa N° 223/20, 9/4/2020.

3. Martin Sandbu: «The Merits of Spain's Proposed Recovery Fund are Irrefutable» en *Financial Times*, 21/4/2020.

tiempo, la hizo viable. Esto supuso un cambio fundamental en la postura alemana, hasta entonces renuente a la deuda común. En ese viraje fue clave la sentencia del Tribunal Constitucional alemán del 5 de mayo, que puso en cuestión la proporcionalidad del programa de compra de activos del BCE iniciado en 2015 por el entonces presidente Mario Draghi, y recordó que no se podía recurrir de manera desproporcionada a esa institución, descartando la política fiscal y las transferencias a otros Estados miembros. Para el Ejecutivo de Angela Merkel, este pudo ser el momento de la verdad, tras resistirse durante años a mutualizar deuda y a una «unión de transferencias»⁴. En ese giro, no obstante, pudo haber razones más profundas, como señala Jürgen Habermas, relacionadas con la amenaza que representa el ascenso de la ultraderecha de Alternativa por Alemania (AfD, por sus siglas en alemán), que lleva a Merkel y a la centroderecha alemana, temerosa de ese ascenso, a aceptar una mayor profundización del proceso de integración europeo⁵.

En suma, ha sido una crisis inesperada y sin precedentes, unida al viraje del eje francoalemán, lo que ha hecho posible un salto federal que solo seis meses antes era inimaginable. Este supone vincular presupuesto, impuestos y eurobonos, iniciando el camino a un tesoro común. El fondo de recuperación, pese a su carácter temporal, está ligado al presupuesto. Se financiará con emisiones de deuda común, a una escala sin precedentes, en seis años, a amortizar en 2058, pese a que más de la mitad de esos recursos se transferirán a los Estados miembros como subvenciones en vez de préstamos. Con los mercados financieros globales con un visible «empacho de liquidez», y en busca de nuevos activos seguros, el atractivo de los bonos europeos y su calificación AAA está fuera de duda: la demanda de los primeros bonos europeos para financiar el instrumento SURE —con emisiones de casi 40.000 millones hasta noviembre de 2020— fue 13 veces superior a la oferta. Para asegurar la devolución de los nuevos eurobonos, se amplían los recursos propios de la UE con nuevos impuestos, algunos de los cuales se vinculan al Pacto Verde Europeo: sobre los plásticos desechables (2021), sobre el sistema de comercio de emisiones y, quizás, la «tasa Google» y a las transacciones financieras, además del nuevo arancel externo al carbono (2023)⁶. Y si esos impuestos no se aprobaran, entonces serán los Estados miembros los que habrán de aumentar sus contribuciones directas, lo que es un poderoso

4. Victor Mallet, Guy Chazan y Sam Fleming: «The Chain of Events that Led to Germany's Change of Mind over Europe's Recovery Fund» en *Financial Times*, 22/5/2020.

5. J. Habermas: «El giro de Merkel en política europea y el proceso de unificación» en *CTXT*, 25/10/2020.

6. «The EU's Leaders Have Agreed on a €750bn Covid-19 Recovery Package» en *The Economist*, 21/7/2020.

incentivo para la fiscalidad común. Aunque la deuda mutualizada es a futuro, este acuerdo puede ser visto como un verdadero «momento hamiltoniano» en la construcción europea⁷.

Frente al cambio, la resistencia de los denominados «países frugales» (Austria, Dinamarca, Países Bajos y Suecia) queda como un dato menor, más allá de las concesiones procedimentales sobre el uso de los fondos que exigieron estos países y algunos ajustes en las cifras. Más relevante fue la amenaza de veto de Hungría y Polonia a la aprobación del Fondo de Recuperación, por estar condicionados los desembolsos a la vigencia del Estado de derecho, pero cuando se esgrimió la posibilidad de aprobar el fondo fuera del marco de la UE, ambos países cedieron.

Aunque la deuda mutualizada es a futuro, este acuerdo puede ser visto como un verdadero «momento hamiltoniano» en la construcción europea

Crisis de globalización y orden internacional en disputa: aprendizajes para la UE

No sería correcto atribuir ese impulso transformador solo o principalmente a la pandemia de covid-19. Desde la crisis financiera global de 2008, si no antes, la UE enfrenta una serie de crisis –algunas de ellas, de carácter existencial–, que se inscriben, a su vez, en la más amplia crisis de la globalización y del orden liberal internacional⁸. La crisis del euro, de hecho, reveló serias deficiencias en la construcción de la unión monetaria, en parte atribuibles a la visión ordoliberal dominante en Alemania y la Europa del norte. Esta visión llevó a una oleada autodestructiva de recortes bajo el equívoco eslogan de «austeridad expansiva», que evocaba el nefasto «ajuste con crecimiento» de la crisis de la deuda de los años 80. Indujo un círculo vicioso de recesión y cuestionamiento de la UE y de sus políticas, llevó a un visible retroceso en su cohesión social y territorial, pese a que esta es uno de los objetivos del bloque, y agravó la desafección, el nacionalismo y el euroescepticismo. En

7. En referencia a la asunción de las deudas de guerra de los Estados como deuda federal tras la independencia de EEUU en 1790, iniciativa del primer secretario del Tesoro, Alexander Hamilton, quien la consideró «un poderoso cemento de nuestra Unión». Xavier Vidal-Folch: «La UE acelera su salto federal» en *El País*, 13/12/2020.

8. J.A. Sanahuja: «Las cuatro crisis de la Unión Europea» en Manuela Mesa (coord.): *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario CEIPAZ 2012-2013*, CEIPAZ, Madrid, 2012; J.A. Sanahuja: «Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos» en M. Mesa (coord.): *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario CEIPAZ 2016-2017*, CEIPAZ, Madrid, 2017.

2016, el entonces presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en el discurso sobre el estado de la Unión, afirmó que «nunca antes había visto gobiernos nacionales tan debilitados por las fuerzas populistas y paralizados ante el riesgo de salir derrotados en las siguientes elecciones»⁹. Por su parte, el columnista Wolfgang Munchau habló de un «momento María Antonieta» refiriéndose a elites, en la UE y más allá, insensibles al daño causado a la sociedad, plagadas al capital especulativo e incapaces de reaccionar¹⁰.

Posiblemente fue en 2016 cuando se empezó a tomar conciencia del daño causado y de sus graves consecuencias políticas. A ello contribuyeron hechos traumáticos como el referéndum del Brexit y las elecciones en EEUU en 2016, cuyo resultado no respondía a la visión de esas elites; el ajustado resultado de las elecciones presidenciales en Francia en 2017, en las que estuvo muy cerca de triunfar la candidata del Frente Nacional, Marine Le Pen; y el auge de la extrema derecha en Europa central. La crisis de los refugiados sirios de 2015, más una crisis de gobernanza europea que una crisis migratoria, significó

Ante la crisis social en el sur de Europa, la eurozona tuvo que atemperar la política de austeridad

un nuevo momento existencial para la UE y mostró hasta qué punto esa cuestión estaba envenenando la política europea, impulsando el ascenso de la ultraderecha y de otras fuerzas populistas, en particular, en el Grupo de Visegrado. En 2016, en la alocución mencionada, Juncker reclamó «una Europa que proteja» frente a los riesgos de la globalización. Ante la crisis social en el sur de Europa, la eurozona tuvo que atemperar la política de austeridad, suavizando las exigencias de control de déficit, además del mayor activismo del BCE. Y ante el Brexit, la UE empezó a negociar con unidad y firmeza.

Sin embargo, a pesar de la elaboración de «libros blancos» y otros ejercicios análogos de reflexión¹¹, la UE no había logrado articular una respuesta colectiva a esos retos, ni a otros más amplios como la crisis de la globalización y del orden internacional liberal: en materia económica, la aparición de un nuevo modelo productivo basado en la robotización, la automatización y la digitalización que, por un lado, alienta un repliegue de las cadenas globales de suministro y dinámicas de relocalización (*reshoring* y *nearshoring*) y, por otro, desvela el rezago tecnológico de la UE. En materia ambiental, el ascenso de los partidos verdes en países como Francia o Alemania y la

9. J.-C. Juncker: *Estado de la Unión 2016: hacia una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*, UE, Bruselas, 14/10/2016.

10. W. Munchau: «The Elite's Marie Antoinette Moment: Right Response Is to Focus on Financial Sector and Inequality» en *Financial Times*, 27/11/2016.

11. Comisión Europea: *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los 27 en 2025*, COM(2017) 2025, Bruselas, 1/4/2017.

asunción de la agenda ambiental por líderes de la derecha liberal como Emmanuel Macron o Angela Merkel mostraban la demanda social de respuestas a la emergencia climática y la imposibilidad de universalizar los patrones de producción y consumo propios de una globalización sin ataduras. En materia social y política, la UE se enfrentaba a la necesidad de reconstruir el contrato social vigente y hacer frente a la creciente desafección ciudadana y el ascenso de la ultraderecha. En cuanto al orden internacional, la impugnación del multilateralismo, el creciente nacionalismo económico y las «guerras comerciales» del gobierno de Trump, su evidente desprecio a la UE, el ascenso del «internacionalismo reaccionario» a escala global y la mayor competencia geopolítica e inestabilidad sistémica forzaron a la UE a dejar atrás su tradicional aproximación cosmopolita a la globalización, en favor de una visión más circunspecta y defensiva sobre el orden internacional y su entorno más inmediato en el Mediterráneo, los Balcanes y Europa oriental.

El Pacto Verde Europeo: respuesta a la emergencia climática y nuevo modelo socioeconómico

La respuesta europea se ha articulado, en poco tiempo, en torno de dos ejes interrelacionados. Por una parte, el Pacto Verde Europeo, lanzado como programa de gobierno de la Comisión Europea presidida por Ursula von der Leyen en julio de 2019, y como propuesta detallada en diciembre de ese año¹². Por otro lado, la necesidad de una mayor «autonomía estratégica» de la UE, ya planteada en la Estrategia Global de la UE (EUGS, por sus siglas en inglés) de 2016 por iniciativa de la entonces alta representante Federica Mogherini¹³, y que desde 2019 su sucesor, Josep Borrell, convertirá en el elemento central de la política exterior de la Unión. En palabras de Max Bergmann, se trata de un «despertar geopolítico» de la UE¹⁴.

12. U. von der Leyen: «Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo», Estrasburgo, 16/7/2019; Comisión Europea: *El Pacto Verde Europeo*, COM (2019) 640 final, Bruselas, 11/12/2019.

13. UE: *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE*, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), Bruselas, 6/2016. V. tb. J.A. Sanahuja: «The EU Global Strategy: Security, Narratives, Legitimacy and Identity of an Actor in Crisis» en Zhaklin V. Yaneva y Marzia Scopelliti (eds.): *The Routledge Handbook of European Security Law and Policy*, Routledge, Londres, 2019.

14. M. Bergmann: «Europe's Geopolitical Awakening: The Pandemic Rouses a Sleeping Giant» en *Foreign Affairs*, 20/8/2020.

El Pacto Verde Europeo no es solo una política sectorial de mitigación y adaptación al cambio climático

Es importante aclarar que el Pacto Verde Europeo no es solo una política sectorial de mitigación y adaptación al cambio climático, o de cuidado de la biodiversidad. Se trata, según la Comisión, de una estrategia integral para «transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva», dando prioridad a la dimensión humana de manera «justa e integradora». La dimensión sociopolítica del Pacto se reconoce expresamente: el objetivo es recuperar la confianza ciudadana y «asociar a los ciudadanos en toda su diversidad con las autoridades (...) y los sectores económicos»¹⁵.

Se trata de un programa de gran ambición y potencial transformador. Parte de una Ley del Clima para lograr la neutralidad climática en 2050 y de distintas iniciativas para la descarbonización del *mix* de energía, vía fuentes renovables, como la solar fotovoltaica, la eólica marina o el hidrógeno verde; el tránsito a la economía circular, menos intensiva en recursos naturales; un programa masivo de rehabilitación de edificios para mejorar su aislamiento; la apuesta por la movilidad sostenible e inteligente; una estrategia de conservación de la biodiversidad y la reforma de la agricultura y del uso del suelo, con la estrategia «de la granja al tenedor». Para ello se desplegarán medidas de fiscalidad «verde» y correctoras del mercado, con la reforma del sistema de comercio de derechos de emisión. En un contexto altamente financiarizado y ante una visible «trampa de liquidez», con tipos de interés negativos, se asume la necesidad de reorientar el sistema financiero y el capital privado a la transición ecológica, con el papel central de la inversión pública masiva¹⁶. También contempla medidas para paliar los costos del ajuste, como el que tendrán que afrontar, en un ejemplo frecuente, los mineros del carbón en Polonia y otros países centroeuropeos, quienes perderán sus empleos y necesitarán alguna salida laboral.

Finalmente, de manera explícita, el Pacto Verde plantea una amplia estrategia de política industrial en sectores como la energía, las tecnologías digitales o el automóvil, alentando la electromovilidad. Con ello, la UE responde a las dinámicas de desglobalización centrándose en la reconversión productiva y el crecimiento de su propio mercado interior, asumiendo que ya se ha entrado en un nuevo ciclo económico global de repliegue de las cadenas productivas. Por ello, como se verá, el Pacto Verde sirve a las aspiraciones de autonomía estratégica de la UE.

15. Comisión Europea: ob. cit., p. 2.

16. Gita Gopinath: «Global Liquidity Trap Requires a Big Fiscal Response» en *Financial Times*, 2/11/2020.

Todo lo anterior integra elementos presentes en las propuestas progresistas del Green New Deal [Nuevo Pacto Verde] sobre desfinanciarización, inversión y deuda pública, creación de empleo y «transición justa»¹⁷. Pero el Pacto Verde Europeo también es el resultado de compromisos, entre gobiernos, los actores privados y las fuerzas políticas dominantes en la UE, en particular la centroderecha que ha asumido la Presidencia de la Comisión y que mantiene la mayoría en el Parlamento Europeo. Como señala Daniela Gabor, en buena medida el Pacto Verde es una estrategia de financiarización del desarrollo y la transición ecológica, que esta autora denomina el «Consenso de Wall Street». De esta forma, el protagonismo, más que la banca pública, se ubica en las finanzas privadas, con el Estado en papel subsidiario como garante y reductor de riesgos. Para ello se proponen nuevas fórmulas de asociación público-privada que tratan de asegurar la realización del capital a través de emisiones de bonos verdes e inversiones en energías renovables conforme a una taxonomía de finanzas sostenibles y a criterios ASG (ambientales, sociales y de gobierno corporativo), cuya definición se deja en parte en el propio sector financiero¹⁸. De esta forma se trataría de asegurar la viabilidad de la globalización financiera frente al ascenso de los movimientos en favor de la justicia climática y de un «nuevo pacto verde»¹⁹.

El Pacto Verde Europeo tiene también una importante dimensión exterior, dada la naturaleza global de la emergencia climática. Promover la transición ecológica y, en particular, el Acuerdo de París, habrá de ser una meta central en la política exterior y de seguridad de la UE, y, en relación con esta última, un reconocimiento de la emergencia climática como amenaza y fuente de inestabilidad. Supondrá una diplomacia ambiental más asertiva en los foros multilaterales y en las relaciones bilaterales con EEUU, China, y otros socios en la vecindad, África, Asia y América Latina, tanto en marcos interregionales como bilaterales, para establecer «alianzas verdes» que alienten mayor ambición en los objetivos de descarbonización y neutralidad climática²⁰. Como se mencionó, también se contempla un arancel externo para gravar importaciones intensivas en carbono. Se trataría, en suma, de utilizar el peso económico de la UE para promover estándares ambientales más exigentes en las cadenas de valor mundiales, en un ejemplo de lo que

17. Ver Ann Pettifor: *The Case for a New Green Deal*, Verso, Londres, 2019 y David Roberts: «The Green New Deal, Explained» en *Vox*, 30/4/2019.

18. Comisión Europea: «Taxonomy: Final Report of the Technical Expert Group on Sustainable Finance», Bruselas, 3/2020.

19. D. Gabor: «The Wall Street Consensus» en *SocArXiv*, 2/7/2020.

20. Wulf Reiners y Sven Grimm: «The European Green Deal Must Turn Global» en *The Current Column*, German Development Institute, 14/12/2020.

Anu Bradford llama el «poder regulatorio» de la UE, y que constituye una de las manifestaciones más notables, aunque poco visibles, del papel de la Unión en los asuntos mundiales²¹.

El liderazgo climático ya era parte de la narrativa e identidad internacional de la UE, pero ello plantea problemas de coherencia de políticas, en materia de comercio o financiación del desarrollo. Los objetivos climáticos deberán suponer 40% de las asignaciones del instrumento financiero de la cooperación al desarrollo de la UE para el MFF 2021-2027, que deberá así abandonar los proyectos de combustibles fósiles y centrarse en fuentes renovables y mejora de la eficiencia. También se plantean en la política comercial, como ilustran los debates sobre el Acuerdo UE-Mercosur y la deforestación de la Amazonía. El Pacto Verde Europeo plantea la necesidad de añadir a los futuros acuerdos de asociación de la UE un compromiso vinculante con la ratificación y aplicación efectiva del Acuerdo de París, a modo de cláusula ambiental análoga a la cláusula democrática que desde los años 90, de manera obligatoria, se incluye en todos los acuerdos de la UE con terceros países²².

Buscando un lugar en el mundo: autonomía estratégica y «Doctrina Sinatra»

El deterioro del entorno estratégico en la vecindad, el declinante compromiso de EEUU con la OTAN, los procesos de cambio de poder, la aparición de nuevos riesgos en el ámbito climático y tecnológico, y el retroceso del orden internacional liberal y la democracia a escala global llevaron a la UE a una profunda revisión de su EUGS. Su primera versión, «Una Europa segura en un mundo mejor», elaborada en 2003 bajo la dirección de Javier Solana como alto representante, mostraba una visión confiada y optimista de la globalización y de las posibilidades de trasladar al plano multilateral el *ethos* cosmopolita y la práctica de gobernanza multinivel de la UE. La nueva EUGS, lanzada en 2016 por Mogherini, describía un mundo hostil y reactivo a ser reformado, «más interconectado, disputado y complejo», en el que la propia existencia de la UE estaba en cuestión, y reclamaba «una Europa más fuerte» y más autónoma. En parte, ese cambio de perspectiva reflejaba el ascenso de la extrema derecha en la UE y la difusión al centro político de sus discursos de securitización de las migraciones o de las relaciones internacionales.

21. A. Bradford: *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford UP, Oxford, 2020, p. 207.

22. J.A. Sanahuja: «Acordo Mercosul-UE: por uma cláusula ambiental vinculativa» en *Folha de S. Paulo*, 16/10/2020.

Pero lo más relevante quizás era la revisión de las relaciones de la UE con EEUU, que, con la administración Trump, estaban demoliendo el sistema multilateral; y con una China que se mostraba más nacionalista, asertiva y autoritaria. Al hablar de una «Comisión geopolítica», la presidenta Von der Leyen reconocía, en suma, que no se podía seguir dando por sentado el orden internacional liberal; y que la UE ya no podía ignorar la política de poder y la competencia interestatal.

La pandemia de covid-19 fue también un catalizador del debate sobre la autonomía estratégica y la relación con China, al revelar la extraordinaria dependencia de la UE de las cadenas de suministro transnacionales, especialmente las que tienen su origen en ese país. En la primera ola de la pandemia se descubrió que la UE no producía medicamentos esenciales, como el paracetamol, o respiradores, y se encontró inerme frente a la «diplomacia de la mascarilla» de China, todo lo cual suscitó un intenso debate –de nuevo, con fuertes tintes securitarios– sobre el imperativo estratégico de recuperar capacidades industriales autónomas²³.

En primera instancia, en palabras del alto representante Borrell, el propósito de la autonomía estratégica de la UE sería evitar «verse aprisionada» entre EEUU y China, frente a las pretensiones de esos dos actores de establecer un sistema internacional basado en una nueva bipolaridad o una reedición de la Guerra Fría²⁴. Hay que precisar que esa expresión ha sido parte de discursos nacionalistas o electoralistas, pero no responde a la realidad de profunda interdependencia que caracteriza las relaciones de ambos actores entre sí y con el resto del mundo²⁵.

Para ello, según Borrell, la UE debe poder «actuar a su manera», de ahí que hable de una «Doctrina Sinatra» –en referencia a su canción «My Way»–, que otros medios prefieren llamar la «doctrina Borrell»²⁶. Ello supone ver el mundo con lentes propias; defender sus valores e intereses y «hablar el lenguaje del poder», como otras potencias, utilizando mejor los instrumentos de los que dispone la UE, en particular, la influencia (*leverage*) que supone el mercado interior.

Soberanía o autonomía estratégica –ambos términos se utilizan indistintamente– es un concepto que alude a la condición de actor (*actorness*) de

Según Borrell, la UE debe poder «actuar a su manera», de ahí que hable de una «Doctrina Sinatra» –en referencia a su canción «My Way»–

23. J. Borrell: «The Post-Coronavirus World is Here Already», resumen de políticas, European Council on Foreign Relations, 4/2020.

24. J. Borrell: «La doctrina Sinatra» en *Política Exterior* N^o 197, 2020.

25. J.A. Sanahuja: «¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización» en *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 20 N^o 2, 4-6/2020.

26. J. Borrell: «La doctrina Borrell» en *Le Grand Continent*, 14/12/2020.

la UE y a su agencia. Permite que la UE pueda proceder de manera autónoma y elegir si actúa o no, cuándo y en qué áreas, con países afines. La autonomía estratégica implica la capacidad tanto de decidir como de implementar decisiones de una manera autónoma. No se refiere a la autosuficiencia, sino a contar con los medios y las herramientas para reducir la dependencia del exterior en áreas consideradas estratégicas, como la política exterior y de seguridad, la economía o la energía. Cabe añadir que los prerequisites para la autonomía estratégica serían la visión estratégica común, la voluntad política –un término que aquí alude a la posibilidad de tomar decisiones por parte de un actor político complejo, como la UE– y las capacidades autónomas para actuar²⁷.

La visión común se está desarrollando a través de un «compás estratégico» que comporta un análisis común de amenazas y riesgos y un diálogo con las estrategias nacionales de seguridad y defensa, que se pretende culminar en 2022. En el ínterin, reaparecen viejos dilemas estratégicos de Europa y, en particular, respecto al vínculo transatlántico, entre norte y sur, y de cara a Rusia y Europa oriental. Por ejemplo, la llamada «Doctrina Macron» hace una lectura de la autonomía estratégica, sea en defensa o política industrial, más autosuficiente, cerrada y proteccionista, con ecos neogaullistas²⁸. Desde Alemania, la ministra de Defensa, Annegret Kramp-Karrenbauer, respondió recordando la importancia del vínculo atlántico. El propio Borrell ha señalado que fortalecer vínculos con otros países y regiones, con posiciones

Esas lentes propias de la «Doctrina Sinatra» ya ofrecen una nueva mirada sobre China, más recelosa y exigente que antes

propias, fortalece la autonomía estratégica de la UE, y no al revés. Y en ese debate, de nuevo, emerge una evidencia: que la UE y sus Estados miembros tendrán que asumir más costos, políticos y en presupuesto y recursos, si de verdad quieren lograr ese objetivo.

Esas lentes propias de la «Doctrina Sinatra» ya ofrecen una nueva mirada sobre China, más recelosa y exigente que antes. El mismo alto representante describe en términos muy duros la evolución de la política mundial china, antaño promotora de un «ascenso armonioso» y ahora más expansionista y militarista en su vecindad y, en particular, en el Mar de China meridional, y más agresiva en sus formas, con la diplomacia de los «lobos guerreros». Y también su autoritarismo,

27. Suzanna Anghel: «Strategic Sovereignty for Europe», European Parliament Research Service PE 652.069, 9/2020. V. tb. Giovanni Grevi: «Strategic Autonomy for European Choices: The Key to Europe's Shaping Power», informe para discusión, European Policy Center, 19/7/2019.

28. «La doctrina Macron. Una entrevista con el presidente francés» en *Le Grand Continent*, 16/11/2020.

ahora reforzado con nuevas tecnologías, visible, en particular, en Hong Kong; su posición revisionista respecto al multilateralismo; y su expansión económica y búsqueda del liderazgo tecnológico, que ya afecta a intereses occidentales y, en particular, a la UE²⁹.

Este planteamiento, más firme y crítico, pero también más argumentativo, no debe equipararse al discurso culpabilizador sobre China de la administración Trump. En EEUU, el *China bashing* [la «paliza» a China] es parte de un giro hacia la ultraderecha de los republicanos y ha servido para legitimar una dañina política de confrontación, guerras comerciales y «desacople» económico. En la UE, el resultado es una estrategia más sutil y compleja, en la que China es competidor económico y rival sistémico, y a la vez socio importante en el comercio y en la cooperación, con objetivos compartidos, frente al cambio climático o la lucha contra el covid-19; y en negociaciones en las que habrá que encontrar salidas equilibradas para los intereses de ambas partes. A partir de esa visión, en marzo de 2020 la UE renovó su estrategia hacia China –la anterior databa de 2016–³⁰ y desde entonces ha mantenido distintas reuniones de alto nivel para redefinir la relación mutua. La UE también ha revisado distintas políticas para hacer frente a la desinformación procedente de China, atajar su «multilateralismo selectivo», exigirle reciprocidad en el acceso a los mercados, el trato a la inversión y las ayudas públicas, y evitar que las inversiones de empresas chinas afecten intereses claves de la UE. En estos aspectos la UE se aproxima a la visión que anuncia la administración Biden y propone renovar el vínculo transatlántico para defender el orden liberal internacional –en particular, con la propuesta de Biden de una cumbre de democracias– y una agenda común frente a China en tecnologías críticas³¹.

En cuanto a la toma de decisiones, la «doctrina Borrell» abunda sobre aspectos ya tratados en la EUGS en 2016: la política exterior, de seguridad y de defensa, al ser competencias de los Estados miembros y de construcción intergubernamental, requieren de la unanimidad. Para ser efectivas necesitan de la mayoría cualificada, que Borrell reclama, si bien se puede avanzar con un mayor uso de las geometrías variables y la cooperación estructurada, la abstención constructiva y la propia iniciativa del alto representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Para «hablar con el lenguaje del poder» también se necesita de una acción más integrada y coherente por

29. J. Borrell: «La doctrina Sinatra», cit., p. 48.

30. Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad: «EU-China: A Strategic Outlook», JOIN(2019) 5 final, Bruselas, 13/3/2019.

31. Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad: «A New EU-US Agenda for Global Change», JOIN(2020) 22 final, Bruselas, 2/12/2020.

parte del SEAE y la Comisión, aún dominada por una actuación tecnocrática y fragmentada en «silos»: en comercio, cooperación al desarrollo, clima, energía o migraciones. Como consecuencia del reparto de competencias en la propia Comisión, aún no están aseguradas la coherencia y la dirección política del conjunto por parte del SEAE y el alto representante.

La autonomía estratégica remite a una agenda de capacidades más amplia, en asuntos como los regímenes de sanciones –con innovaciones como las aplicables a responsables de ciberataques– o la defensa comercial. Se extiende a la defensa, con numerosas iniciativas cuyo análisis excede los límites de este artículo; y abarca, finalmente, el conjunto de las políticas de la UE: en energía, comercio, e incluso el rol del euro como moneda de reserva. También inciden el Pacto Verde Europeo y las estrategias digital y de política industrial de la Unión, que de manera expresa se plantean con la visión geopolítica de la soberanía europea³². Más que la falta de capacidades materiales, los límites se encuentran en la fragmentación de políticas y la falta de acuerdo en el seno de la UE, como ilustra el caso de la tecnología 5G.

Una UE geopolítica y las relaciones con América Latina y el Caribe

¿Qué significa, en América Latina y el Caribe, una UE geopolítica y una mayor autonomía estratégica? ¿Cómo se despliega la «Doctrina Sinatra» en

¿Qué significa, en América Latina y el Caribe, una UE geopolítica y una mayor autonomía estratégica?

las relaciones birregionales? Esta supondría llevar adelante una estrategia de implicación constructiva hacia América Latina y el Caribe y contar con voz propia a la hora de promover coaliciones efectivas con los gobiernos y los actores relevantes, en cada caso, en la región. Se trata de impulsar coaliciones flexibles y abiertas que permitan conjugar intereses mutuos frente a la crisis de la globalización y el multilateralismo, y abrir opciones de cara a la política

de poder de otros actores externos, así como afirmar los valores comunes frente a quienes tratan de impugnarlos en ambas regiones desde posiciones liberales, ultranacionalistas y de extrema derecha.

Para la UE, esto exige una acción más coherente, que combine objetivos y medios en distintas áreas de acción, asumiendo que las cuestiones de comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible son también asuntos de política exterior, en una lógica más repolitizada e integrada. Un ejemplo es

32. Comisión Europea: «Strategy on Shaping Europe's Digital Future», COM(2020) 67 final, Bruselas, 19/02/2020; y «A New Industrial Strategy for Europe», COM(2020) 102 final, Bruselas, 10/3/2020.

la vinculación del Acuerdo UE-Mercosur con el Acuerdo de París sobre cambio climático, que ha servido como elemento de contención ante el riesgo de retirada de Brasil del Mercado Común del Sur (Mercosur) y su alineamiento con EEUU, y ha incrementado los costos de la nefasta política ambiental de Bolsonaro. Implica también un compromiso más fuerte y mayor inversión de capital político, recuperando, en primer lugar, el diálogo de alto nivel. Desde 2015, a causa de las fracturas provocadas por la crisis venezolana y la pérdida de peso de América Latina en la política exterior de la UE, no se celebran cumbres birregionales, y solo cinco años después, en diciembre de 2020, se ha celebrado una reunión ministerial informal, de la cual salió el compromiso de organizar una cumbre a finales de 2021.

Sea o no posible esa cumbre, la estrategia para América Latina y el Caribe propuesta por la Comisión en abril de 2019 llama a jugar un papel político más activo aunando esfuerzos con los países y los actores sociales más dispuestos, mediante «geometrías variables», evitando el mínimo común denominador de las cumbres y un enfoque único que impida reconocer la diversidad de la región. Así, se puede actuar con una combinación juiciosa de acción bilateral y regional, con agrupamientos *ad hoc*, con gobiernos y otros actores, adaptados a cada caso³³.

Ejemplo de esa actuación más autónoma y flexible sería el tradicional rechazo de las sanciones de la Ley Helms-Burton contra Cuba. En 2017, el gobierno de Trump decidió aplicar plenamente esta ley, hasta ese momento parcialmente en suspenso. En respuesta, la UE actualizó su «Estatuto de bloqueo», que permite que los afectados por sanciones derivadas de esa ley puedan iniciar acciones legales en territorio de la UE contra las empresas estadounidenses que las hayan impulsado. Una lógica similar puede verse en la posición de la UE en la crisis de Venezuela, con el establecimiento del Grupo de Contacto Internacional y el rechazo a las sanciones generalizadas de EEUU, que, sin ser su causa, están agravando la crisis humanitaria que vive el país. También cabe mencionar la actuación coordinada de los Estados miembros de la UE que son parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), impulsada por el alto representante, frente a la candidatura propuesta por la administración Trump para presidir ese banco. La falta de acuerdo en América Latina para defender una candidatura propia permitió que fuera elegida la de EEUU, pero la posición de la UE fue un ejemplo de autonomía

33. Comisión Europea y Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad: «Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común», JOINT(2019) 6 final, Bruselas, 16/4/2019.

estratégica en defensa del multilateralismo que, de haberse dado del lado latinoamericano, también habría contribuido a afirmar la autonomía de esa región.

Por ello, los acuerdos de asociación, como el hoy cuestionado Acuerdo UE-Mercosur, no deben verse como meros «TLC» o acuerdos de libre comercio. Tienen un marcado carácter geopolítico: son herramientas para la autonomía estratégica de ambas regiones frente a la crisis de la globalización y una supuesta bipolaridad entre EEUU y China, que situaría a América Latina y a la UE en una posición de subordinación estratégica. Ni el Mercosur ni la UE se constituyeron como meras áreas de librecambio, y un acuerdo entre ambas tampoco puede verse, de manera reduccionista, en esos términos. Los acuerdos pueden verse también como un espacio común de diálogo de políticas y de convergencia regulatoria para el cambio de los modelos de producción y consumo. Es cierto que hay incoherencias entre ese Acuerdo y el Pacto Verde Europeo, pero eso no comporta su rechazo, sino su adaptación para que sirva a una transición productiva verde en ambos grupos regionales.

En ese contexto, hay que recordar que ante América Latina y el Caribe, una UE geopolítica que quiere conciliar intereses y valores ha de asumir una agenda societal más amplia. La UE es ahora el único actor global que se aproxima a América Latina con políticas centradas en las preocupaciones claves de sus sociedades: la inclusión social, la igualdad de género, el empleo, la calidad de la democracia, los derechos humanos, la seguridad y la paz, el medio ambiente y todo aquello que integra la Agenda 2030 y que supone la renovación del «contrato social». En particular, la relación birregional es una oportunidad para que la UE desarrolle la dimensión externa del Pacto Verde Europeo, y América Latina pueda avanzar en sus objetivos de transición ecológica y neutralidad climática, ambos en el marco del Acuerdo de París. El covid-19, en este marco, es la cuestión más urgente en esa relación a la vez societal y geopolítica. La acción de la UE y la relación birregional pueden ser más efectivas a través de una respuesta multilateral robusta en materias como el acceso a la financiación externa, el tratamiento de la deuda de la región, o el acceso universal y equitativo a las vacunas. Las crisis sistémicas –como lo es la que se ha generado con el covid-19– son una oportunidad para el cambio, más que para el retorno a la normalidad. Como se remarcó en el diálogo ministerial del 14 de diciembre, más allá de preservar medios de vida y actividad productiva, la cooperación birregional debería promover una estrategia de recuperación y salida de la crisis que sea digital y verde, pero también y, sobre todo, social, y que, de esa manera, reafirme la relevancia geopolítica de esa relación. 