

## De la UE com a model de lideratge internacional del segle XXI

Elizabeth Dalmau / Tècnica en Relacions Internacionals i Unió Europea

*“El poder, com l’amor, és més fàcil d’experimentar que de definir o de mesurar”<sup>1</sup>*

J. Nye

Són pocs els que avui dia s’atreveixen a defensar de forma oberta i sense reticències la UE que estem construint. I encara en són menys els que ho fan per referir-se a la seva acció exterior (que no política exterior), és a dir, a la UE com a actor internacional. Un pessimisme que, comptant amb arguments tradicionals i hereu de la permeabilitat que solen tenir les posicions escèptiques, està guanyant el suport d’amplis sectors de la societat, especialment entre les generacions més joves.

Mark Leonard forma part d’aquest reduït grup i el seu primer llibre, *Why Europe Will Run the 21st Century?*<sup>2</sup> n’és el millor exemple. Tot encetant els seus trenta, i present de forma important al debat britànic sobre la UE des que als vint-i-quatre anys va fundar el *Foreign Policy Center*, ha esdevingut un dels pensadors més joves i influents en aquest país. Emmarcant-se en l’òrbita del *New Labour*, segueix la línia d’autors com Robert Cooper o Charles Grant. En definitiva, forma part d’un corrent de pensadors sobre la UE, amb un concepte molt innovador tant del què és la UE com de les seves potencialitats. Un grup d’europeistes convençuts que, paradoxalment, són ciutadans de l’Estat més euroescèptic de la UE.

Aquesta obra sembla aparèixer com una reacció optimista i enèrgica al desencant que va generar la crisi d’Iraq i destaca una UE extremadament eficaç a nivell internacional, gairebé perfectament adaptada al tipus de reptes que planteja el segle XXI.

L’autor presenta la seva tesi principal des de gairebé la primera línia: la UE com a actor internacional, per la seva naturalesa i les seves característiques més *sui generis*, pot respondre molt millor que altres actors als nous desafiaments internacionals del segle XXI. Això li permetrà dur-ne el lideratge.

Dit això dedica una primera part de llibre a definir aquestes característiques que fan de la UE un tipus d’actor internacional únic i no classificable sota les categories tradicionals. Un cop definides, anirà il·lustrant la seva tesi repassant alguns dels nous reptes internacionals, com la seguretat en zones veïnes a la UE o la relació amb altres actors com la nova Xina emergent. De forma continuada, però, establirà vincles directes entre aspectes domèstics de la UE i la seva acció exterior com si d’una relació de causa-efecte es tractés.

En definitiva, presenta una argumentació molt completa que, a primer cop d’ull, sembla sustentar perfectament la seva tesi. Aprofundint una mica més, però, és l’argumentació de Mark Leonard tan sòlida com sembla? Veurem a continuació que si bé analitza de forma molt encertada la naturalesa i el comportament exterior de la UE, presenta algunes mancances pel que fa a l’anàlisi del sistema internacional (utilitzant

una perspectiva excessivament euro-cèntrica) i els costos domèstics d'aquest lideratge a l'ombra.

Sí, és cert que la UE té molt bona capacitat per respondre als desafiaments internacionals que planteja el segle XXI. Considerem que "respondre" a un repte internacional és saber trobar i implementar respostes efectives i eficients. "Efectives", referint-nos a respostes que permetin resoldre l'esmentat repte de forma definitiva; "eficients", al·ludint a respostes que ho aconseguixin al menor cost possible, per exemple, evitant l'esclat de crisis. Un últim factor matisaria aquesta definició: el temps. Respondre a un repte implica saber jugar amb perspectives a curt, mig i llarg termini que permetin maximitzar l'eficiència i efectivitat d'una acció.

En aquest sentit, en primer lloc l'autor defineix molt encertadament les estructures de la UE (que la fan única, no podent assimilar-la a una organització internacional, ni a un Estat, ni a cap altra categoria d'actor internacional) amb el concepte de "xarxa". Una xarxa es caracteritza per la multipolaritat dels centres de presa de decisions, pels múltiples nivells de poder, per la capacitat –per a tots els membres de la xarxa– d'influir en el resultat final, independentment de la seva mida o pes i fins i tot per la llibertat de decidir, en molts casos, el nivell d'involucració de cada membre. En definitiva, una xarxa estableix mecanismes de compensació a diferents nivells que es traduiran en diferents tipus de beneficis per a cada membre i que, col·lectivament, la dotaran d'un molt alt grau de flexibilitat. Així, les accions col·lectives de la xarxa adoptaran formes i mida diversa, reflectint, també, la diversitat dels seus membres, que no només respectarà sinó que també potenciarà perquè són la base del seu funcionament.

Així, i si tenim en compte que els principals reptes que caracteritzen el segle XXI també prenen forma de xarxa (l'exemple més evident, el terrorisme internacional), la UE hauria d'estar més preparada per entendre la naturalesa i funcionament d'aquests reptes i per tant, també de trobar-hi respostes més efectives i eficients.

Per altra banda, Mark Leonard ens mostra com l'estructura en xarxa de la UE accentua la interdependència entre les parts que la formen, i reforça la responsabilitat de cadascuna d'elles en el manteniment del sistema. Aquestes dues característiques han estat essencials per crear una zona de pau a Europa des de ja fa més de cinquanta anys. I, probablement, aplicades al sistema internacional actual, també podrien donar resultats molt positius, precisament per la heterogeneïtat entre les parts que el componen.

Finalment, destaca el fet que la UE té una estructura en constant evolució i sense cap objectiu o model final fix. Aquest tret, assenyalat per molts autors com una de les deficiències principals de la UE, és destacat per l'autor com una de les claus de l'èxit de la UE: la capacitat d'adaptar-se de forma ràpida, progressiva i natural, sense grans crisis, als canvis d'escenaris que sofreix.

En segon lloc, s'al·ludeix als procediments que s'utilitzen dins d'aquesta xarxa que és la UE: l'estricta respecte del dret establirà les regles del joc i donarà sortida a una negociació continuada que involucrarà a les diferents parts fent-les participants i responsables d'un projecte comú. Així, a nivell internacional, la UE ha mimetitzat els seus procediments intentant aplicar-los a les seves relacions amb altres actors i també és susceptible de donar resultats positius per la flexibilitat que ofereix la combinació entre seguretat a les parts (que proporciona el dret) i marge de maniobra (que aporta la negociació).

En tercer lloc, l'autor ens mostrarà com la UE tradueix en accions internacionals concretes aquestes estructures i procediments interns. En definitiva, la UE pretén transformar, des de la base, de forma estructural i a llarg terme, els actors internacionals amb qui interacciona ("*transformative power*") i ho farà perquè té la capacitat de crear un club (en uns casos, de membres; en altres, d'*amics*) on el cost de la no participació és massa elevat ("*passive aggression*"). Les seves accions, però, seran discretes i, en general, no seran objectiu hostilitats perquè l'estructura en xarxa i la impossibilitat de categoritzar la UE, difumina l'autoria de les accions comunes.

Si bé fins a aquí l'argumentació de Mark Leonard té una força i coherència admirables, aquesta presenta tres mancances principals al nostre parer.

Per una banda, s'analitza la relació de la UE amb altres actors internacionals, explicant que, com la UE serà més efectiva i eficient, tindrà una mena de força d'atracció sobre altres actors que acabaran imitant-la o afegint-se a la seva forma de fer. Un escenari possible, cert, però que no té en compte la naturalesa dinàmica del sistema internacional: l'acció de la UE pot ser molt adequada per al tipus de sistema internacional que s'està creant, però, fins quan aquest sistema romandrà amb aquestes característiques? Qui ens hauria dit, durant la Guerra Freda, que un dia el món deixaria de ser bipolar?

I en aquesta línia, apareix un segon element: el sistema evoluciona a partir de les accions dels actors. Potser sí que actors tant importants com EEUU o la Xina trobaran solucions més eficaces i eficients als reptes que els tocaran de prop, si s'adapten a la forma europea de fer relacions internacionals. Però potser en comptes de variar la seva forma de fer, variïn el sistema internacional. Estem referint-nos a actors amb molt poder que estaran condicionats per les accions de la UE però que també condicionaran les nostres accions.

Finalment, quin és el cost domèstic de dur un lideratge internacional a l'ombra? I està la UE preparada per assumir-lo? D'exemples en podríem trobar molts; centrem-nos en un: la redistribució de riquesa. És cert que les desigualtats econòmiques a nivell mundial no són l'única causa de fenòmens com el terrorisme internacional, les migracions forçades o la persistència de règims no democràtics, però n'és un element important. Si la UE pretén afrontar aquests reptes internacionals, haurà de passar, sens dubte, per tractar el tema de la redistribució de riquesa. En aquest sentit, el tema s'hauria d'abordar a nivell intern i no es pot tractar de la mateixa manera si s'assumeix públicament l'interès en ser líders o no. I, en tot cas, és el joc democràtic a la UE suficientment fort per mantenir aquesta aproximació a la seva acció exterior? La UE no està només composta per europeistes i els pensadors com Mark Leonard són poc nombrosos.

En suma, es tracta d'un llibre molt recomanable per a qui s'identifica com a europeista, ja que observarà com el concepte de poder varia segons el context i com la UE té els elements per a ser líder en el nou context del segle XXI. No convencerà, però, a euro-escèptics, que seguiran, de moment, veient la UE com un actor dèbil i sense poder a nivell internacional. Ja se sap, però, que tot i la qualitat d'aquesta obra, com deia J. Nye "el poder, com l'amor, és més fàcil d'experimentar que de definir o de mesurar".

<sup>1</sup> "Soft Power". J. Nye. Foreign Policy., vol. 90, n. 80, pp. 153-171

<sup>2</sup> *Why Europe Will Run the 21st Century?* Mark Leonard. Fourth State. Londres. 2005