

## ¿Más allá del multilateralismo? COVID-19, autonomía estratégica europea y política exterior española

Félix Arteaga | Investigador principal, Real Instituto Elcano.

Luis Simón | Director de la oficina de Bruselas e investigador principal, Real Instituto Elcano | @LuisSimn

### Tema

La acción exterior de la UE y de España, que transitaba desde el multilateralismo hacia la autonomía estratégica para adaptarse a un nuevo contexto geopolítico crecientemente competitivo, debe ahora sopesar si, tras el COVID-19, las relaciones internacionales se caracterizarán por una renovación del multilateralismo o, por el contrario, se recrudecerá la competición entre las grandes potencias.

### Resumen

Este documento analiza una serie de cuestiones relacionadas con el posible impacto de la crisis del COVID-19 en la política exterior de la UE desde la óptica de los intereses de España. En particular, se deconstruyen y evalúan críticamente aquellos conceptos que parecen guiar la política exterior europea y española, a saber, el “multilateralismo” y la “autonomía estratégica europea”.

### Análisis

#### El contexto geopolítico pre COVID-19

El análisis del impacto de la pandemia del COVID-19 sobre la política exterior de la UE o de España no puede abstraerse de las dinámicas geoestratégicas que han caracterizado las relaciones internacionales en los meses y años previos, sino que, al contrario, deberá tomar dichas dinámicas como punto de partida. En los últimos años se viene apreciando un deterioro en las relaciones internacionales debido a la creciente rivalidad estratégica entre EEUU y China y a las dificultades de las organizaciones multilaterales para responder a los retos de la globalización.<sup>1</sup> Las dos grandes potencias han puesto todos sus instrumentos de poder y su influencia en las organizaciones internacionales al servicio de su rivalidad estratégica y los efectos de dicha confrontación se hacen notar en casi todos los ámbitos de las relaciones internacionales (comercial, militar, tecnológico y diplomático) y espacios geográficos (si bien el epicentro de la competición EEUU vs China está en Asia Oriental, dicha competición viene manifestándose en múltiples regiones, incluyendo Europa, Oriente Medio, América Latina y Asia).

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Graham Allison (2018), *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Mariner Books, Boston y Nueva York.

En respuesta a esta “geopolitización” de las relaciones internacionales, la política exterior de la UE ha iniciado un giro “realista” en los últimos años. En su Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de 2016 reconoció la necesidad de un mayor pragmatismo en la acción exterior, basado en valores, pero no sólo en ellos (*principled pragmatism*), y acuñó el concepto de **autonomía estratégica europea** para potenciar la actuación en colaboración con otros cuando fuera posible y en solitario si fuera necesario.<sup>2</sup> Posteriormente, la presidenta de la nueva Comisión, Ursula von der Leyen, apostó por adoptar un “enfoque geopolítico” más claro para reforzar la coherencia entre los elementos internos y externos de la política exterior.<sup>3</sup> Asimismo, la Comisión Europea ha empleado recientemente el término de soberanía tecnológica para referirse a la autonomía estratégica europea en los ámbitos de la tecnología, la industria, la digitalización, los datos y la inteligencia artificial, para afrontar una creciente competición global.<sup>4</sup> En esta misma línea, el alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Europea y vicepresidente de la Comisión (ARVP), Josep Borrell, ha aludido repetidamente al advenimiento de un entorno internacional crecientemente competitivo, y a la necesidad de que la UE se adapte a estos cambios redescubriendo el lenguaje y la lógica del poder.<sup>5</sup>

El concepto de “autonomía estratégica europea”, introducido en la Estrategia Global para reivindicar un mayor protagonismo de la UE en los ámbitos de seguridad y defensa, parecería haber adquirido una nueva dimensión en el marco de la rivalidad entre EEUU y China para asociarse con una opción de espacio alternativo y autónomo constituido – e incluso liderado– por la UE. La autonomía estratégica europea no implicaría una supuesta equidistancia geopolítica entre EEUU y China, muy difícil dada la fuerte afinidad de valores e intereses entre la UE y EEUU, sino plantear las relaciones con EEUU y China en función de los intereses propios europeos, y no reducirlas a la necesidad de “tomar partido”. La UE aspiraría a recuperar la previsibilidad de las normas y el consenso del multilateralismo frente al antagonismo y la competición entre grandes potencias. De esta forma, se pretende reconciliar el concepto de autonomía estratégica europea con el empeño por renovar el multilateralismo, a la vez que manifestar el rechazo de la UE a definir su política exterior tomando la rivalidad sino-estadounidense como punto de referencia.

La política exterior española es consciente de la necesidad de una “adaptación estratégica a un mundo más geopolítico”, pero prefiere hablar de un “enfoque nodal”. El concepto de “enfoque nodal” fue acuñado por la Administración Obama y utilizado tanto por la ex secretaria de Estado Hillary Clinton como por la Estrategia Nacional Militar de 2011, que, como respuesta a las dificultades de las organizaciones internacionales para hacer frente a las crisis de seguridad internacional, demandaron la transición de un mundo multipolar a uno “multimodal”, caracterizado por la necesidad de articular

---

<sup>2</sup> “Shared vision, common action: a stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, junio 2016.

<sup>3</sup> Ursula von der Leyen (2019), “Speech in the European Parliament Plenary Session”, Estrasburgo, 27/XI/2019.

<sup>4</sup> Entre otros, la comunicación “[Shaping Europe’s digital future](#)”, 19/II/2020.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Josep Borrell (2020), “Ejercer el poder europeo”, Project Syndicate, 8/II/2020.

respuestas mediante coaliciones de interés, que variarían en función del contexto.<sup>6</sup> Así, la nodalidad implica flexibilidad, y tiene la ventaja de que ofrece a la acción exterior de un actor superar el bloqueo de un nodo determinado y conectarse con otros más receptivos. En contrapartida, nodos como las organizaciones multilaterales o los propios Estados corren el riesgo de verse marginados cuando los flujos se dirigen a nodos más atractivos. En este sentido, España seguiría apostando por el multilateralismo, los valores y el poder normativo de la UE y aspiraría a ocupar un nodo dentro de una red multilateral.<sup>7</sup>

### El COVID-19 entra en escena

La irrupción de la pandemia ha alterado la interpretación previa de conceptos como la autonomía estratégica o la renovación del multilateralismo que ahora se aplican reiteradamente en el ámbito de la respuesta al reto de salud global. Es eso al menos lo que sugerirían las persistentes referencias de la ministra González Laya y el ARVP Borrell al hecho de que ésta es una “crisis de naturaleza global” y transnacional que “afecta a todos por igual” y “requiere de soluciones globales”, a la necesidad de “superar rencillas y señalamientos” y “aprovechar” la crisis para refundar la idea de que “estamos todos en el mismo barco” y no cabe sino remar juntos y reforzar la cooperación internacional.<sup>8</sup> También se aplica para solicitar un mayor esfuerzo de la UE en respuesta al desafío económico generado por la crisis, especialmente por los países más afectados. Dado que el “giro geopolítico” en el marco de la política exterior europea no estaba aún consolidado, surge la duda de si la apelación al multilateralismo se centra en el ámbito sanitario o si se ha vuelto a un patrón multilateral en la acción exterior de la UE y de España.

Urge, por tanto, analizar la utilidad estratégica de estos conceptos marco de la política exterior europea y española (autonomía estratégica y renovación del multilateralismo), y valorar sus posibles fortalezas y debilidades. En primer lugar, hay que precisar si se consideran la autonomía y el multilateralismo como medios o como fines. La autonomía es un prerequisite de la acción exterior. Sin autonomía se depende de otros (el multilateralismo como refugio de los débiles), mientras que con autonomía de las partes es más fácil que el multilateralismo funcione eficazmente, es decir, acorde con los intereses propios. Autonomía es, por tanto, sinónimo de intereses y vías propias, y requiere flexibilidad y políticas “nodales”, que podrían llevar a circunvenir el multilateralismo cuando no sea eficaz.

Disponer de autonomía, como China y EEUU, les permite influir en los foros multilaterales para conseguir sus intereses nacionales. Esa era la lógica que justificaba la necesidad de una autonomía estratégica en la UE, porque disponiendo de autonomía en muchos ámbitos de las políticas comunes, no disponía de ella en el ámbito de la defensa, lo que disminuía su capacidad de acción global. La crisis del COVID-19 ha

---

<sup>6</sup> Felix Arteaga (2012), “From multipolarity to multinodality in international security”, Expert Comment, nº 19/2012, Elcano Royal Institute.

<sup>7</sup> “Comparecencia de la ministra González Laya, ante la Comisión de Asuntos Exteriores”, 20/II/2020.

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, “Coronavirus: Statement by the High Representative/Vice-President Josep Borrell following the EU leaders’ video conference”, Bruselas, 27/III/2020; Arancha González Laya, “As we fight the pandemic, it’s clear the world wasn’t ready. Here’s how to fix that”, *The Washington Post*, 25/III/2020.

puesto en evidencia esta función instrumental de la autonomía: al no disponer de autonomía sanitaria propia, ni la UE ni España han podido contribuir a la respuesta multilateral que ahora reivindican. Y la capacidad de respuesta multilateral no mejorará hasta que la UE y España puedan mejorar su autonomía asistencial. En consecuencia, la autonomía es un objetivo irrenunciable en la acción exterior, tanto si se emplea para colaborar con otros en marcos multilaterales como si se emplea para actuar individualmente, tal y como precisaba la Estrategia Global.

Primando la autonomía como fin, la UE y España pueden potenciar su acción exterior a través del multilateralismo, colaborando con otros para resolver retos que incluso las grandes potencias no pueden conseguir individualmente (el multilateralismo como medio). Europa, *en tanto que potencia normativa*, se ha apoyado en las organizaciones multilaterales y beneficiado de su influencia en ellas para conseguir sus intereses dentro de la gobernanza global. El problema es que la rivalidad geopolítica ha disminuido la eficacia del sistema multilateral y la UE echa de menos su autonomía en ámbitos donde ya no puede apoyarse en el multilateralismo como antes. Por eso es lógico que la UE y España aspiren a renovar el multilateralismo en situaciones difíciles como la del COVID-19. Sin embargo, lo que genera dudas es si el interés por el multilateralismo va más allá de lo instrumental para hacer frente a la pandemia o si se piensa que ésta va a ser un *game changer* para corregir la deriva del multilateralismo y que, por lo tanto, se debe volver a poner el multilateralismo como marco rector de la acción exterior europea y española.

A falta de mayor perspectiva, el esfuerzo por renovar el multilateralismo parece haber centrado la respuesta a la crisis del COVID-19, hasta el punto de haber desplazado del discurso el lenguaje de poder introducido por el ARVP como si el contexto geopolítico que pesaba sobre la acción exterior se hubiera desvanecido. Si fuera así, el multilateralismo habría vuelto a recuperar su jerarquía entre las prioridades de la UE y sería el fin a cuyo servicio está el programa de autonomía estratégica europea, invirtiendo así el orden “natural” en el que la autonomía sería el fin y multilateralismo el medio. La explicación para llevar a cabo esta inversión seguiría la lógica, tan recurrente en la UE, de que los Estados no pueden enfrentarse solos a los retos globales y que para eso deben recurrir a economías de escala y afrontar esos retos desde respuestas colectivas. La primera parte de esa premisa es cierta, pero no la segunda porque las organizaciones multilaterales dependen de las contribuciones y del poder de los Estados (su autonomía) para responder a los retos colectivos. Esa es la razón de poner la autonomía europea y española a la cabeza de las prioridades de la acción exterior, especialmente en un contexto geopolítico como el que existía antes del COVID-19.

La renovación del multilateralismo da por descontado que, pasada la pandemia, remitirá la competición geopolítica previa, renacerá el optimismo por la gobernanza multilateral y que el lenguaje de poder de Borrell y la Comisión geopolítica de von der Leyen podrían esperar. Es una apuesta arriesgada, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades de renovar el multilateralismo en un contexto en el que dos pilares centrales del sistema internacional (EEUU y China) se han lanzado a una competición estratégica multidimensional donde prima la lógica de suma cero. En definitiva, la UE en tiempos de pandemia se enfrenta a la disyuntiva *khuniana* de elegir si su acción exterior futura debe

apuntalar un orden multilateral que ha entrado en contradicciones o debe adaptarse para actuar en el nuevo paradigma geopolítico competitivo.

La crisis del COVID-19 acentúa algunos de los dilemas señalados más arriba y, en concreto, podría representar un obstáculo para el objetivo de autonomía estratégica europea, sobre todo en los ámbitos de política exterior, de seguridad y defensa. Por un lado, se prevé una redirección del gasto público a aquellas partidas dedicadas a reducir o mitigar sus efectos directos sobre servicios públicos, como la salud, o indirectos, para paliar los efectos socioeconómicos de la crisis. Si bien se podrá seguir aduciendo que las epidemias y pandemias no entienden de fronteras, y que cualquier estrategia de choque deberá incluir medidas internas y externas, la necesidad de establecer prioridades se hace patente. En este sentido, no debe descartarse un trasvase de atención política y recursos económicos europeos y españoles a asuntos domésticos, en detrimento de la acción exterior. Asimismo, tampoco deben descartarse recortes o retrasos en los programas y presupuestos de defensa, el epicentro de la “autonomía estratégica europea”, o al menos una ralentización de la tendencia al alza en el gasto de los últimos años, tanto a nivel europeo como español.

Centrar el foco en la renovación del multilateralismo relativiza la necesidad de construir capacidades autónomas. Podrá aducirse que cuantos menos recursos haya para la defensa, mayor es el incentivo para gastos, programas y capacidades comunes en el marco de la UE, pero el comportamiento de los Estados miembros a la crisis de 2008 demuestra justo lo contrario: cada país recortó sus prioridades unilateralmente sin tener en cuenta el impacto combinado sobre la autonomía estratégica de la UE. Además, parece poco probable que EEUU, China o Rusia, grandes potencias estratégicamente autónomas y fuertemente comprometidas con el mantenimiento de su autonomía, abandonen su “vieja política competitiva” debido a la crisis y se lancen a recortes sistemáticos en el gasto militar en los próximos años. Por el contrario, están instrumentalizando el COVID-19 en su rivalidad, como muestra el intercambio de acusaciones, las campañas de desinformación y propaganda y la carrera por monopolizar la investigación y la asistencia sanitaria al margen de las organizaciones multilaterales. En este contexto, se abren más interrogantes sobre la viabilidad de la autonomía estratégica europea y el debate podría complicarse más aún si el COVID-19 erosiona la cohesión política europea respecto al desarrollo –y financiación– de la autonomía estratégica.

### Implicaciones para España

La autonomía española debe sin duda beneficiarse de la cooperación multilateral, tanto a nivel europeo como global, pero cabe preguntarse si España debe delegar su pensamiento estratégico y su autonomía en la UE o debe buscar una mayor autonomía propia combinando apoyos multilaterales o bilaterales que diversifiquen su riesgo. En este sentido, es preciso tener en cuenta las diferencias existentes entre Estados miembros de la UE en materia de política exterior y de seguridad y la ausencia de una hoja de ruta realista para una verdadera unión política en el marco de la UE (requisito indispensable para la unidad de acción y autonomía estratégica). Dadas estas circunstancias, probablemente sea prudente para España no ‘meter todos sus huevos’

en la cesta de la 'autonomía estratégica europea', sino utilizar a esta última como una herramienta, acaso central, al servicio de sus intereses estratégicos.

Desde una perspectiva española, urge identificar qué niveles de autonomía propia, europea y global son apropiados y realistas. Así, por ejemplo, ante el posible impacto económico de la crisis en el ámbito de la defensa, urge una reflexión sobre qué capacidades militares o industriales deben recortarse en la UE y cuáles en España; ¿vamos a ser autónomos o multilaterales? España debe, asimismo, asegurarse de que aquellas políticas o programas encaminados a reforzar la "autonomía europea" a través de cualquier estrategia o política de la UE no refuercen la autonomía de unos Estados miembros a expensas de otros. Por eso, la acción exterior española debe diversificar sus marcos de asociación, permitiendo saltar de uno a otro (enfoque nodal), según donde mejor se persigan los intereses y la autonomía nacional. En tiempos de rivalidad geopolítica, España debe adaptar su amplia cartera de partenariados y debe buscar asociaciones estratégicas bilaterales o "minilaterales" que mitiguen los daños colaterales de la confrontación. La variedad de su cartera permite utilizar asociaciones, por ejemplo, las estratégicas con EEUU, para reforzar la posición negociadora de España en el marco de la política exterior de la UE, una línea seguida por países como Italia, Polonia, los Países Bajos y Suecia, que utilizan sus vínculos con EEUU para mitigar el espectro de una industria de defensa europea controlada por Francia y Alemania.

## Conclusiones

### Entre el multilateralismo y la autonomía estratégica

¿Hasta qué punto no se ha convertido el multilateralismo en un fin en sí mismo en el marco de la acción exterior española y europea? ¿Deben España y la UE abogar por el multilateralismo sea cual sea el contexto? Y, en última instancia, ¿debe la persecución y renovación del multilateralismo primar sobre cualquier otro interés o valor europeo y español, incluida la persecución de la autonomía estratégica, ya sea europea o española?

Más allá del atractivo que el multilateralismo pueda tener desde una óptica normativa o de valores, el multilateralismo se presenta también como un recurso estratégicamente útil para aquellos actores que carecen de recursos propios para defender sus intereses de forma autónoma. Este es el caso de España y de muchos países de la UE, lo cual explicaría el reflejo multilateral. Frente a la arbitrariedad debida a la competición entre grandes potencias, el multilateralismo ofrece a las potencias medias y pequeñas un marco relativamente previsible, comúnmente aceptado y que permite coparticipar en el diseño de reglas y normas comunes. Sin embargo, las expectativas y la confianza que depositan esos países en las organizaciones multilaterales quiebra cuando las grandes potencias paralizan su funcionamiento y se quedan en tierra de nadie, entre el multilateralismo que no funciona y la autonomía de la que no disponen.

Mientras dure la preocupación por los efectos del COVID-19, será difícil tanto consolidar la vuelta a un enfoque geopolítico como retornar a la senda del multilateralismo. Con la posible y parcial excepción del ámbito sanitario, donde se aprecian atisbos de mayor cooperación multilateral, no hay evidencias de una desescalada en la confrontación

económica, tecnológica, de influencia o militar. Además, una supuesta renovación del multilateralismo post-COVID-19 no tendría por qué parecerse al multilateralismo creado a partir del poder Occidental; y no es lo mismo un marco multilateral dominado por potencias democráticas liberales que compartan los valores e intereses españoles y europeos, como podría ser el caso en los años 90 o incluso a principios de los 2000, que un marco multilateral en el que la influencia relativa y los valores de potencias no democráticas y de carácter autocrático se haga valer cada vez más. España y la UE deben reevaluar críticamente la utilidad del multilateralismo –sobre todo de un “multilateralismo como fin”– teniendo en cuenta la decidida apuesta de actores como China por dicho multilateralismo, y el creciente escepticismo de EEUU al respecto. Ni China ni Rusia van a abandonar los foros multilaterales ni su compromiso retórico con el multilateralismo, porque practican –siempre lo han hecho– un multilateralismo selectivo/nodal por el que tratan de instrumentalizar dichos foros en apoyo de sus intereses y rechazarlos u obviarlos cuando contradicen a estos intereses.

Cabe, en última instancia, preguntarse hasta qué punto el marco multilateral es una respuesta realista al COVID-19, sobre todo dadas las desavenencias entre EEUU y China (por no incluir a otros actores clave como Rusia) a la hora de buscar soluciones colectivas. Aquí, Europa y España corren el riesgo de equivocarse en el diagnóstico sobre las implicaciones geopolíticas de la crisis. Puede ocurrir que no todos los Estados salgan de la pandemia pensando que quieren estar en el mismo barco o renovando su apuesta por el multilateralismo. Puede que piensen que la pandemia va a consolidar o acelerar las dinámicas de desglobalización y competición ya en marcha, y que deben adaptar su acción exterior a un contexto post-COVID más geopolítico. Ante esta disyuntiva, España y Europa deberían preguntarse hasta qué punto la renovación del multilateralismo en su acción exterior responde a una realidad geopolítica del contexto internacional o al deseo de recuperar un orden normativo que afrontó el COVID-19 debilitado y con pocas defensas. Después de todo, la defensa de sus valores y principios se garantiza más por su autonomía estratégica que por su voluntad multilateral.