

# **CÓMO PUEDE EUROPA RECONSTRUIR EL MULTILATERALISMO TRAS LA COVID-19**

**Anthony Dworkin**

**abril 2021**

## **RESUMEN**

- La pandemia ha motivado la aparición de una nueva agenda multilateralista, centrada en áreas como la salud global, la recuperación económica, el clima, la tecnología y el comercio.
- En su labor de promoción de la cooperación mundial, la UE debe tener en cuenta la competencia en estos ámbitos con China y otras potencias iliberales.
- La UE ha de aplicar una estrategia de doble vía para revitalizar las instituciones en las que participan las potencias rivales y fomentar, al mismo tiempo, una cooperación más estrecha con Estados afines.
- Europa debe poner en marcha iniciativas para avanzar en la fabricación mundial de vacunas, incentivar la libre circulación de productos médicos, y crear un «club de países preparados» para posibles pandemias futuras, que se comprometan con la transparencia de sus sistemas sanitarios.
- La UE, por fin, ha de encontrar la manera de coordinarse con China en materias como el clima o la deuda global, al tiempo que se vuelca en la cooperación con sus socios liberales en lo relativo a tecnología y derechos humanos.

# Introducción

El orden internacional está cambiando y la pandemia de la Covid-19 lo ha puesto de manifiesto. Cuando el virus comenzó a extenderse a lo largo y ancho del planeta se pusieron de relieve tanto la interdependencia imperante en el mundo actual, como los obstáculos que la cooperación internacional se ve obligada a salvar. Ahora que la comunidad global inaugura una nueva fase de la lucha contra el virus, se nos presenta la oportunidad de trabajar juntos y trabajar mejor, tanto en la recuperación tras la Covid-19 como en otros desafíos transnacionales sobrevenidos tras la pandemia. La Unión Europea (UE) puede hacer muchas cosas para fijar los marcos a partir de los cuales el mundo podría abordar estas cuestiones. Sin embargo, para desempeñar ese papel, Europa necesitará una estrategia multilateralista adaptada a un mundo que compite ya en nuevas áreas.

Desde la caída del muro de Berlín, en 1989, la UE ha promovido una forma de multilateralismo a su imagen y semejanza, buscando acuerdos vinculantes para aunar las voluntades de todos los países del mundo, bajo el paraguas de la democracia liberal. Sin embargo, a medida que estos se alinean geopolíticamente —con China, Rusia u otras potencias que intentan imponer una visión conflictiva del orden internacional—, mengua el espacio para el multilateralismo consensuado, en el seno del cual se implican las principales potencias. En este nuevo contexto, la UE defendería mejor sus intereses siguiendo una estrategia de doble vía con respecto a la cooperación internacional. La Unión ha de seguir coordinándose con un círculo de países lo más amplio posible en todo lo referido a los bienes públicos globales, reconociendo los límites impuestos por agendas políticas a veces divergentes. Al mismo tiempo, Europa debe aspirar a una cooperación más estrecha, con grupos más reducidos de socios afines que compartan principios comunes sobre apertura, responsabilidad y derechos individuales. Por separado, estos planteamientos serían insuficientes; combinados, no obstante, ofrecen a Europa la oportunidad de implementar un multilateralismo eficaz en una era de brechas globales —siempre que ambas vías se complementen y no se obstaculicen mutuamente—.

El mundo mira más allá de la Covid-19 y va tomando forma una nueva agenda multilateral que gira en torno a los bienes públicos mundiales. La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de cooperar globalmente en materia de salud pública, ha apuntalado la idea de que la salud es un componente esencial de la seguridad y ha demostrado que la acción multilateral está indisolublemente ligada al bienestar de las personas, en todas las sociedades. Al mismo tiempo, el impacto de la Covid-19 amenaza con agudizar las desigualdades en todo el mundo, razón por la cual es imperativo diseñar una recuperación económica a escala global. A medida que el mundo se embarque en la reconstrucción, el objetivo de profundizar en la cooperación en materia de clima, tecnología y

comercio ocupará un lugar destacado en la política exterior de la UE.

El problema del multilateralismo es que las distintas sociedades están cada vez más interconectadas en ámbitos como la salud, la economía, el clima, la tecnología y el comercio y, al tiempo, crece en estos mismos espacios la competencia geopolítica entre potencias con modelos y valores políticos y económicos muy diferentes. En efecto, instituciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Organización Mundial del Comercio (OMC), fundadas para facilitar el cumplimiento de objetivos comunes, se han visto perjudicadas por el choque de intereses y valores contrapuestos. La competitividad es hoy sistémica: los vínculos entre los distintos países se han tornado en instrumentos de poder y las dependencias creadas pueden terminar planteando riesgos estratégicos. Las relaciones comerciales en áreas como las vacunas o los semiconductores se agilizan o se ven entorpecidas deliberadamente por razones geopolíticas, y los países encuentran en el desarrollo de tecnologías verdes y en el redireccionamiento de los flujos financieros un camino hacia la preeminencia internacional.

Durante la presidencia de Donald Trump, Estados Unidos se convirtió en otro escollo para el multilateralismo, al dar ostensiblemente la espalda a la cooperación internacional. Para Trump, las organizaciones multilaterales limitaban la libertad de acción de Estados Unidos, y a medida que se consolidaba su mandato, empezó a considerarlas meros vehículos para la promoción de los intereses chinos. Joe Biden ha prometido corregir esta actitud, y ha inaugurado su presidencia reafirmando tanto la participación de Estados Unidos en la OMS como la vuelta al Acuerdo de París sobre cambio climático, aparcando asimismo su oposición al candidato que más apoyos ha recabado para dirigir la OMC.

La llegada de Biden a la Casa Blanca, sumada a los avances en la lucha contra la Covid-19, ofrecen a la UE la oportunidad de reparar una parte de los golpes encajados por la cooperación multilateral en los últimos años. No obstante, las fuerzas que auparon a Trump a la victoria en 2016 no han desaparecido. Además, en muchos países europeos siguen creciendo nacionalismos y populismos que recelan de la cooperación internacional. Por estas razones, es necesario renovar la visión europea del multilateralismo, reforzando los cimientos para que soporten cualquier posible viraje en la política estadounidense.

El presente artículo traza una estrategia que la UE podría utilizar para cumplir su compromiso con el multilateralismo en este difícil contexto político. En primer lugar, se esbozan las líneas maestras de una estrategia de doble vía en materia de cooperación internacional para el periodo posterior al

coronavirus. A continuación, se analiza cómo podría aplicarse dicha estrategia, con un especial interés en la recuperación tras la pandemia. Y, por último, presenta recomendaciones clave para otros ámbitos de la política multilateral.

## El multilateralismo europeo tras la Covid-19

### El multilateralismo consensuado y sus límites

La UE ha reconocido que necesita renovar y reevaluar su apoyo al multilateralismo en respuesta a la Covid-19 y a los cambios en el orden internacional. Varios Estados miembros de la Unión han puesto en marcha iniciativas políticas en este sentido, como la Alianza para el Multilateralismo propuesta por Francia y Alemania. Por su parte, la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior han publicado recientemente una comunicación conjunta sobre este asunto. En ella se señala que, a la luz de la naturaleza más transaccional del sistema global, la UE debe mostrarse más firme en su compromiso multilateral, construyendo y reforzando coaliciones en cuestiones clave. Una estrategia de doble vía ayudaría a cumplir estos objetivos.

El tradicional enfoque europeo de fortalecimiento del multilateralismo implica reformar las instituciones internacionales existentes y fomentar nuevos acuerdos internacionales inclusivos donde aún no existen. Por ejemplo, la UE ha confeccionado ambiciosas propuestas de reforma para la OMS y la OMC. Salud, cambio climático, tecnología y comercio son asuntos que vinculan a todos los países del mundo; cabría aprovechar esta circunstancia para crear o revitalizar instituciones internacionales que los aborden. Sin embargo, las visiones consensuadas no lo pueden lograr todo en esta era de competitividades geopolíticas. Ante China y demás potencias iliberales —cada vez más determinadas a hacer valer su influencia—, la UE no puede dar por sentadas la participación de todas las grandes potencias ni la construcción exitosa de instituciones colectivas que defiendan sus valores políticos y modelos económicos. La negativa de China a cooperar plenamente con la investigación de la OMS sobre la Covid-19 da a entender que el gigante asiático se negaría en el futuro a aplicar medidas para fomentar la transparencia y la responsabilidad en las tareas de preparación ante posibles pandemias futuras. Del mismo modo, China se resistirá sin duda a aceptar las reformas de la OMC que impongan restricciones significativas a su modelo económico estatista. Dados los rampantes nacionalismos y las geopolíticas competitivas, resulta cada vez más difícil alcanzar compromisos en el marco de tratados internacionales vinculantes: por ejemplo, el Acuerdo de París de 2015, el pacto multilateral más importante de los últimos años, se basó en la adopción de objetivos voluntarios por parte de los

Estados firmantes.

La UE trata de promover la cooperación internacional en lo referido a los bienes públicos mundiales, pero ha de tomar en consideración el papel de la militarización de los vínculos transnacionales como vector de la competitividad geopolítica. En efecto, durante una pandemia, las cadenas de suministro en el sector médico y farmacéutico juegan un rol vital para la seguridad nacional. Sociedades de todo el planeta transitan hacia modelos económicos más sensibles con el clima, de manera que las tecnologías verdes y las materias primas de las que estas dependen conferirán a dichas sociedades ventajas cada vez más patentes. China presenta su nueva Ruta de la Seda como un proyecto enfocado al desarrollo, pero se sirve de las inversiones hechas en esa infraestructura para impulsar su influencia económica y política. El cada vez mayor protagonismo que las tecnologías de la información tienen en distintos aspectos de la vida hace que las cadenas de suministro de componentes básicos, el control de flujos de datos y la adopción de normativas para el mundo digital se tornen elementos esenciales de las dinámicas de poder.

Pese a este complejo panorama, los Estados miembros de la UE y otros países liberales estarían cometiendo un error si cejaran en el empeño de encontrar consensos en torno a la gestión de los bienes públicos mundiales. Las organizaciones multilaterales de carácter inclusivo poseen una legitimidad y un alcance del que carecen otros foros más limitados; en efecto, la universalidad de la OMS hace de esta un ente insustituible a la hora de movilizar la respuesta global frente a amenazas de salud pública. China, en particular, es una potencia demasiado importante; nadie creará, ni siquiera la UE, que los retos transnacionales pueden resolverse sin su participación. Pekín es uno de los principales competidores en el desarrollo de tecnologías verdes, pero ningún esfuerzo para abordar el cambio climático saldrá airoso sin su compromiso.

Por otro lado, puesto que China seguirá siendo, probablemente, un socio comercial clave para la UE, esta deberá definir una serie de reglas básicas para la interacción económica que ofrezcan ventajas a las empresas e inversores europeos, dando cabida al mismo tiempo la particular naturaleza de la economía china. La OMC sigue siendo el cimiento del sistema comercial mundial basado en normas del cual depende la prosperidad de la UE. Por su parte, el G20 —del que China forma parte— es un foro más adecuado para modelar la recuperación mundial que el G7, más restringido, sobre todo si se tiene en cuenta el papel de China, titular de una significativa cantidad de deuda bilateral. En todos estos ámbitos, la UE se enfrenta a la compleja tarea de identificar el alcance de la acción colectiva y la reforma consensuada, sin perder de vista las agendas geopolíticas de las potencias rivales.

## Una estrategia de doble vía

Habida cuenta de los límites inherentes al multilateralismo consensuado en un mundo competitivo como el nuestro, la UE tendrá más probabilidades de cumplir con sus objetivos si complementa sus esfuerzos por revitalizar las instituciones colectivas con una cooperación más estrecha entre grupos reducidos de socios afines. La llegada al poder de Biden ofrece la oportunidad de ubicar la coordinación entre la UE y los Estados Unidos en el centro de un enfoque a todas luces cercano. Trabajando juntos, los países liberales tendrán más probabilidades de construir coaliciones que hagan frente a los esfuerzos de China y otros estados por erosionar la normativa que subyace en las instituciones internacionales o imponer normas iliberales. En marzo de 2020, aún bajo el mandato de Trump, la UE y los Estados Unidos supieron entenderse y desbancaron juntos al candidato presentado por China para dirigir la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. El liderazgo transatlántico puede desempeñar un papel esencial para impulsar la acción, también en foros inclusivos como el G20.

Mayor importancia aún reviste el que los socios con ideas afines tengan la oportunidad de forjar formatos de integración más estrecha, que reflejen su compromiso con valores y modelos políticos compartidos. Cuando el consenso global deja de ser imprescindible, las coaliciones *ad hoc* pueden aspirar a alcanzar compromisos más ambiciosos en áreas como la preparación ante futuras pandemias o el gravamen de las emisiones de carbono, reforzándolos con un estricto régimen de transparencia y rendición de cuentas. Este patrón se hace ya visible en el comercio, gracias a la proliferación de acuerdos comerciales regionales, como el Acuerdo General y Progresivo de Asociación Transpacífico o los acuerdos bilaterales y plurilaterales de la UE. Es especialmente importante mantener un enfoque afín en áreas que insoslayablemente implican valores compartidos, como la gobernanza de la tecnología, los derechos humanos, la promoción de la democracia y la acción contra la corrupción y la cleptocracia. Este tipo de cooperación se presta asimismo a la participación de entidades no estatales, como gobiernos regionales o municipales, empresas y asociaciones profesionales y de la sociedad civil. Gavi, la Alianza para la Vacunación, y el Grupo de Expertos de la OCDE sobre Inteligencia Artificial son ejemplos de ello.

## Multilateralismo y soberanía europea

En los últimos años, los responsables políticos europeos han reconocido la necesidad de reforzar la capacidad de la UE para plantar cara a otras grandes potencias mediante el apuntalamiento de su

soberanía y de su autonomía estratégica. Hay quien afirma que el multilateralismo pone en entredicho la soberanía europea; en realidad, deberían considerarse complementarios, pues, haciendo valer su soberanía, la UE reconoce que es más fácil proteger los intereses de sus ciudadanos actuando contundentemente para modelar y sostener las pautas de la acción multilateral. El multilateralismo es hoy un espacio de competitividad, en el seno del cual la UE debe servirse de su influencia y vínculos para promover el tipo de orden internacional que le conviene, a través de su participación tanto en grupos afines como en otros más abiertos. No obstante, la UE ha de preservar su libertad de acción cuando la cooperación internacional fracasa, buscando al tiempo formas de actuar autónomamente que, en cualquier caso, no incidan en el socavamiento del sistema internacional basado en normas.

El auge reciente de los movimientos populistas y nacionalistas en muchos países europeos ha puesto a la defensiva a los adalides del multilateralismo. En efecto, desde esos movimientos se argumenta que la cooperación internacional implica necesariamente la desatención de los intereses nacionales y coloca a las élites globales y sus preocupaciones por encima de la ciudadanía. La pandemia, precisamente, nos ofrece la oportunidad de reenfocar este relato, pues ha quedado demostrado cómo el fracaso de los Estados a la hora de trabajar codo con codo repercute sobre los ciudadanos de a pie. Otras facetas de la agenda multilateral poscoronavirus funcionarían de modo parecido: el cambio climático y el ciberespacio son áreas en las que la descoordinación de la acción internacional perjudicaría tangiblemente la vida cotidiana de los europeos y europeas. Además, la ciudadanía de la Unión empezaría a evaluar el multilateralismo en función de sus resultados prácticos, en vez de considerarlo un bien *per se*.

Para recuperar el apoyo popular al multilateralismo, los líderes deberán mostrarse muy cuidadosos a la hora de equilibrar la participación en los mecanismos globales con la responsabilidad que deben a sus ciudadanías. En el caso de la vacunación contra la Covid-19, era ingenuo creer que los funcionarios de la Unión desaprovecharían la oportunidad de hacer grandes pedidos de las primeras dosis de la vacuna. No obstante, como se comenta más adelante, la UE no debería contribuir a la interrupción de las cadenas de suministro de vacunas.

## La rivalidad entre Estados Unidos y China

Los esfuerzos europeos por buscar un multilateralismo con conciencia geopolítica se enmarcan en un contexto definido, ante todo, por la creciente oposición entre Estados Unidos y China.

A lo largo de los últimos años, tras redoblar sus esfuerzos de participación en el sistema multilateral,

China se ha convertido en el mayor exponente de una visión alternativa de este, en virtud de la cual el poder del Estado prevalece sobre la apertura, la corresponsabilidad y los derechos humanos. China se sirve sistemáticamente de sus conexiones internacionales para extender su poder e influencia, y los ciudadanos europeos son cada vez más conscientes de los riesgos que esto entraña para ellos.

Asimismo, el gigante asiático usa su ascendiente sobre instituciones y procesos internacionales para escorarlos hacia sus propios valores soberanistas. En cualquier caso, la UE no prevé una desvinculación económica total de China, y la Unión podría sacar partido de una coordinación con Pekín que tenga sentido práctico, en muchos de los ámbitos analizados en este artículo.

Bajo el mandato de Trump, Estados Unidos convirtió la competitividad con China en el principio rector de su política exterior. El entonces presidente afirmó que retiraría a Estados Unidos de la OMS, porque esta era demasiado débil y no plantaba cara a China, e impuso una serie de aranceles al gigante asiático en respuesta a lo que, en su opinión, constituía prácticas comerciales desleales. Biden y sus asesores tienen una opinión similar de China, pero se comprometen a colaborar con sus aliados y no hacerle frente en solitario.

La reincorporación de los Estados Unidos al multilateralismo es una gran noticia para la UE, pues posibilita que Bruselas y Washington creen mecanismos de cooperación para acotar la influencia china en las instituciones internacionales. Sin embargo, la UE y Estados Unidos pueden no estar perfectamente alineados en algunas áreas; se hizo patente una diferencia de énfasis en la reciente Conferencia de Seguridad de Múnich, donde Biden centró su discurso en la competencia ideológica entre democracia y autoritarismo, mientras Emmanuel Macron, por su lado, recalca la importancia de la cooperación orientada a obtener resultados tangibles. Asimismo, Biden cree, al parecer, que algunos aspectos del orden basado en normas dan una ventaja sistemática a China, y ofrece motivos para trabajar sobre dichos aspectos con miras a defender los intereses estadounidenses. Cabe señalar que Biden no ha dado indicación de que vaya a levantar los aranceles impuestos por Trump a China, pese a la condena explicitada por un panel de la OMC. Su asesora comercial, Katherine Tai, ha declarado que los aranceles son una herramienta legítima contra dicho país.

Por ello, la estrategia de la UE en materia de cooperación internacional debería fundamentarse en la cooperación con un gobierno estadounidense multilateralista; los europeos, sin embargo, han de aprestarse a defender sus puntos de vista acerca de la coordinación con China cuando estos discrepen de los estadounidenses.

# La puesta en práctica del multilateralismo

## La lucha contra la Covid-19

La lucha contra la pandemia de Covid-19 se centra hoy en la fabricación y distribución de vacunas. En palabras del historiador Adam Tooze: «El mundo jamás ha dependido en tal medida del éxito de un único programa de investigación científica». La asignación de dosis a lo largo del año próximo planteará importantes desafíos relativos a la coordinación y a la equidad a nivel global, y será objeto de diversos juegos de poder geopolíticos. A pesar de los esfuerzos realizados por las organizaciones internacionales y los Estados para fijar un mecanismo multilateral de reparto de vacunas, existen grandes disparidades en la capacidad de adquisición de unos países y otros.

Cuando el virus se extendió por todo el globo, en la primavera de 2020, un grupo de entidades, entre los que se encontraban Francia y la Comisión Europea, puso en marcha el llamado Acelerador de Acceso a las Herramientas Covid-19. Entre dichas herramientas se cuenta COVAX, ente cuyo objetivo sería hacer pedidos de vacunas lo más voluminosos posible. Los países participantes en COVAX aportarían fondos para hacer pedidos anticipados de vacunas en desarrollo, lo que ofrece asimismo la oportunidad de no apostar todo a una empresa farmacéutica; los países ricos, además, subvencionarían las vacunas para los que tienen menos recursos. Sin embargo, la idea de que los países con más recursos se acogieran al multilateralismo puro en el ámbito de la adquisición de vacunas no se ajustaba a la realidad. COVAX fue un esfuerzo sin precedentes para coordinar pedidos en nombre de decenas de países, pero pasó mucho tiempo hasta que pudo cerrar contratos de compra con los fabricantes de vacunas. Mientras tanto, los países ricos firmaban sus propios acuerdos, lo que supuso el bloqueo de una gran parte de los primeros lotes producidos.

Pese a las esperanzas de algunos de sus proponentes, COVAX no ha llegado a convertirse en el mecanismo que garantice el suministro de vacunas para todo el mundo; es, ante todo, una forma de canalizar la compra de vacunas por parte de países de ingresos bajos y medios. Sus logros, en cualquier caso, no deben subestimarse: por mediación de COVAX se hizo en febrero de 2021 un primer envío de 600 000 dosis de vacuna a Ghana, y sus máximos responsables esperan distribuir 2000 millones de dosis más por todo el mundo antes de final de año, de las cuales 1300 millones estarían destinadas a países de ingresos bajos gracias a la financiación de países donantes. Sin embargo, aun cuando COVAX cumpliera su objetivo, los países receptores recibirían a través de este mecanismo dosis para vacunar únicamente al 20% de sus poblaciones. La mayoría de dosis, además,

se entregaría meses después de que los países ricos hubieran vacunado a la mayor parte de su población adulta.

Los líderes europeos proclaman que las vacunas son un bien público mundial, pero sería irreal creer que antepondrán las necesidades de otros países a las propias. Así pues, una visión objetiva del multilateralismo actual nos lleva a deducir que los líderes europeos se responsabilizarán de sus propias ciudadanías y no dejarán pasar la oportunidad de obtener vacunas más rápidamente que los países con menos recursos. No obstante, si los europeos se centran únicamente en garantizar dosis para su propia población y descuidan los dilemas relativos a la distribución global, su discurso sobre el multilateralismo en el ámbito de la vacunación quedará vacío de sentido. Del mismo modo, Europa podría sufrir a nivel geopolítico, pues otras potencias se sirven de la distribución de vacunas para mejorar su imagen y ganar ventajas políticas. Por ejemplo, India y China compiten por ofrecer dosis a sus vecinos asiáticos, mientras que tanto Rusia como el gigante asiático han puesto sus vacunas a disposición de los países de los Balcanes occidentales que se han topado con dificultades para conseguirlas por otros medios. Por otro lado, que los países de rentas medias y bajas no dispongan de vacunas suficientes podría favorecer la aparición de nuevas variantes del virus, lo que retrasaría la recuperación a nivel global.

Los líderes europeos señalan que una gran parte del suministro mundial de vacunas proviene de Europa. Solo desde enero de 2021 se han enviado 41 millones de dosis desde la UE a países foráneos, en un momento en que el suministro dentro de la Unión sigue siendo limitado. Estas dosis han sido distribuidas por farmacéuticas con sede en Europa, no por la UE o sus Estados miembros, y han ido a parar, en su mayoría, a países desarrollados que habían hecho pedidos anticipados. Además, la UE se ha concedido la autoridad para poner coto a las empresas que exportan vacunas sin haber dado cumplimiento a los contratos con la Unión, o que las envían a países que no las necesitan con tanta urgencia o no autorizan el envío recíproco de vacunas a la UE. Italia, por ejemplo, acudió a esta premisa para impedir que AstraZeneca vendiese 250 000 dosis a Australia.

Esta medida europea forma parte de una creciente batería de controles directos o indirectos sobre la exportación tanto de dosis de vacunas como de los recursos necesarios para producirlas. El Reino Unido ha firmado contratos que obligan a los fabricantes con sede en ese país a priorizar las necesidades nacionales y Estados Unidos ha puesto en marcha, a través de la Operación Warp Speed, una cadena de producción completa para suministrar vacunas a sus ciudadanos. En consecuencia, se teme que la producción de vacunas en muchos países se vea ralentizada por la escasez de componentes esenciales, desde revestimientos de plástico para los biorreactores hasta viales, pasando por las nanopartículas lipídicas utilizadas en las vacunas de ARNm. Por ello, es comprensible que la

UE se crea perjudicada por los acuerdos firmados entre otros países, si bien mayores restricciones a la exportación podrían tener otros efectos adversos en algún punto de la compleja cadena de suministro vacunal. Los posibles perjuicios serían más graves que el que podrían producir las exportaciones, habida cuenta, sobre todo, de que la Unión espera recibir 360 millones de dosis más a lo largo del segundo trimestre de 2021.

La UE debería, más bien, valerse de su influencia internacional para incrementar la capacidad de fabricación de vacunas a nivel global y reducir las barreras al intercambio comercial de productos y materiales relacionados con la producción vacunal. De hecho, ya ha empezado a trabajar en este sentido, al aunar esfuerzos, en el marco del Grupo de Ottawa, con varios países con posturas afines. El objetivo es lanzar una iniciativa de comercio y salud en virtud de la cual ponga coto las restricciones a la exportación. Cualquier otra acción para bloquear las exportaciones de vacunas desde Europa no haría sino minar este compromiso.

Idealmente, la UE debería poner en marcha una nueva iniciativa, quizá en el marco del G20, que reuniera al pequeño número de países productores de vacunas, a los grandes fabricantes y a los financiadores, con miras a la ampliación y diversificación de la capacidad de producción.

Recientemente, los expertos en comercio y salud estadounidenses Chad Bown y Thomas Bollyky proponían un nuevo acuerdo de inversiones e intercambio comercial en el ámbito vacunal. Con esta iniciativa, la UE alentaría a las grandes farmacéuticas a multiplicar las concesiones voluntarias de licencias para sus vacunas y a incidir en la formación y la transferencia de conocimientos, para que más países puedan producirlas. Si Europa no apoya estas medidas de incentivo, es probable que aumente la presión para que las farmacéuticas renuncien a los derechos de propiedad intelectual sobre los fármacos utilizados para prevenir o tratar la Covid-19.

Al mismo tiempo, la UE ha duplicado recientemente su aportación financiera a COVAX, pero debería hacer aún más esfuerzos para distribuir vacunas a nivel mundial por otras vías. Mientras los países de ingresos bajos y medios esperan a recibir las vacunas asignadas a través de COVAX, la Unión podría empezar compartiendo parte de sus suministros, apartando para ese fin una pequeña parte de las vacunas que recibe. Macron propuso una iniciativa en este sentido antes de la cumbre del G7 celebrada a mediados de febrero, por la cual se reasignarían entre el 4 y el 5% de las vacunas recibidas. Esto reduciría la presión sobre COVAX, que se ve enfrentado a un probable déficit en las entregas. El director general de la OMS, Tedros Ghebreyesus, ha afirmado que COVAX necesita 10 millones de dosis para poder comenzar la vacunación en algunos de los países más pobres del mundo; dosis que deberán ser donadas por los Estados independientes. Del mismo modo, la UE podría donar cierta cantidad de dosis a los países de su entorno inmediato.

## El próximo reto: la preparación ante la pandemia

La lucha contra la Covid-19 sigue adelante, y se están haciendo grandes esfuerzos para incorporar las lecciones aprendidas durante la respuesta dada hasta el momento a lo largo y ancho del mundo. La meta es estar mejor preparados para la siguiente pandemia. A ese efecto, se ha puesto en marcha una pléyade de procesos de revisión, cuyo fin es identificar los errores cometidos en el marco de la acción colectiva y proponer reformas institucionales. De un modo u otro, todo el mundo está de acuerdo en que el sistema actual ha resultado insuficiente, en varios aspectos. China no fue expeditiva a la hora de informar a la OMS sobre el brote epidémico; en consecuencia, la Organización no actuó con la suficiente prontitud y muchos Estados no pudieron reaccionar a tiempo ni coordinar sus respuestas.

Puesto que la lucha contra una pandemia exige una coordinación global, los esfuerzos para mejorar la preparación deben enfocarse, primeramente, en las estructuras de carácter transnacional por las que se rigen las políticas sanitarias transnacionales. Para aliviar las tensiones políticas en el ámbito de la salud, la UE debe acudir a su compromiso con sus socios internacionales y encaminar el esfuerzo hacia la reforma colectiva. Una de las principales fallas del actual sistema, basado en el Reglamento Sanitario Internacional de 2005, es el no poder obligar a los Estados a cumplir el compromiso de identificar brotes, informar a la OMS y estar preparados para responder a las alertas. Se explica así que la OMS carezca de los medios y la independencia necesarios para reconducir a algunos Estados miembros y que no sea capaz de dar un mensaje claro y coherente al respecto, máxime en un contexto de incertidumbre científica en torno a una enfermedad desconocida. En palabras de Helen Clark, copresidenta del panel independiente de preparación y respuesta pandémica de la OMS, esta «se

encuentra excesivamente restringida por el régimen normativo aprobado por sus Estados miembros».

En consecuencia, se han propuesto diversas medidas para dar solución a estos problemas: la OMS, en efecto, sería más eficaz si se la dotara de más fondos, se revisaran medidas como las restricciones de viaje y se introdujera un nivel de alerta intermedio, inmediatamente inferior a la declaración de Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional. Podría introducirse además un sistema de revisiones periódicas universales, medida que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aplica para supervisar con mayor eficacia el nivel de preparación de los Estados. Con algo más de ambición, podría modificarse el reglamento de la OMS para otorgar a la organización más poder sobre los Estados miembros. El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, propuso negociar un nuevo tratado sobre pandemias, y recibió el respaldo de Ghebreyesus. Como sugieren los especialistas en salud global Haik Nikogosian e Iona Kickbusch, podría negociarse un tratado de esta naturaleza bajo los auspicios de la OMS y las Naciones Unidas, pues se trata de un asunto que afecta a la salud y a otros muchos ámbitos, como el comercio, las finanzas, el transporte, la biodiversidad, la protección del medio ambiente o incluso la aplicación de la ley.

En combinación con estas medidas, será imprescindible hacer un esfuerzo colectivo de recaudación de fondos con vistas a optimizar los sistemas sanitarios nacionales de todo el mundo e incrementar la capacidad de diagnóstico y de diseño de vacunas y terapias. Deberían implicarse en esta labor el mayor número de países ricos; el G20, de hecho, ha puesto en marcha un grupo de trabajo independiente que propondrá ideas sobre la financiación de bienes comunes globales en el marco de la preparación para posibles pandemias futuras.

Aunque la OMS mantenga su protagonismo en el asesoramiento y la coordinación de la respuesta a potenciales pandemias, quizá no todos sus Estados miembros se muestren dispuestos a entregar mayor poder a la Organización, por temor a verse obligados a ser transparentes y actuar de manera responsable. La exacerbación de la competencia geopolítica hace cada vez más difícil que los Estados firmen tratados vinculantes. Por ello, podría resultar complicado llevar a término una negociación ambiciosa que imponga requisitos intrusivos a los distintos Estados, en un área tan sensible como la salud pública. Como ha aconsejado el Panel Independiente de Preparación y Respuesta a Pandemias de la OMS, habría de dar mucho más peso al intercambio de información —a través de plataformas digitales— entre los hospitales y laboratorios de cada país. Es probable, no obstante, que este enfoque se tope con la renuencia de los regímenes autoritarios: es improbable que países como China, cuyo modelo político se basa en un estricto control de los flujos de información, pongan en marcha una plataforma de código abierto o acepte someterse a inspecciones obligatorias.

Por ello, las iniciativas para hacer más severa la normativa mundial relativa a la preparación ante futuras pandemias podrían complementarse con una segunda vía fundamentada en que los Estados participantes se comprometan voluntariamente a ser más transparentes y responsables. Por ejemplo, podría crearse en el seno del G7 un «club de países preparados», abierto a todos los países que se muestren dispuestos a compartir cualquier información con la OMS y a aceptar inspecciones cuando sea necesario. Los Estados que se comprometiesen recibirían beneficios adicionales —financiación de estructuras de vigilancia sanitaria, desarrollo de mecanismos de respuesta a futuras pandemias, etcétera—. En consonancia con el enfoque de doble vía esbozado más arriba, esta entidad no buscaría sustituir a la OMS, sino actuar en coordinación con ella.

## Apuntalar la recuperación económica mundial

La pandemia va a agravar las desigualdades. En efecto, el Banco Mundial ha calculado que, durante 2020, la Covid-19 sumió en la pobreza extrema a más de 100 millones de personas en todo el planeta. Los países más ricos dedicaron casi 10 000 dólares per cápita a paquetes de estímulo económico, frente a los 17 que pudieron dedicar a este objetivo los 46 países menos desarrollados. Como consecuencia de la pandemia, los Estados africanos se enfrentarán, hasta finales de 2023, a un déficit de 345 000 millones de dólares; gran parte de ese dinero es necesario para el pago de la deuda según el Fondo Monetario Internacional. Así pues, la reducción de la deuda de estos países será crucial para su recuperación, y solo podrá lograrse si los países más ricos cooperan entre sí.

Por su parte, el G20 abordó el impacto económico del coronavirus en 2020 mediante la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (ISSD), en virtud de la cual se pospusieron algunos pagos por servicio de la deuda a junio de 2021 —deuda bilateral oficial, no con el sector privado—. Entrado el año, el G20 dio un paso más allá acordando un marco común que preveía la posible reestructuración de la deuda, y sentando a miembros del G20 como China, India y Arabia Saudí junto a países acreedores encuadrados en el Club de París. Por primera vez, China participaba en una iniciativa multilateral sobre deuda, lo que demuestra que pueden proponerse nuevas formas de cooperación multilateral en respuesta a los cambios en los patrones que hasta hoy han definido las operaciones de préstamo a nivel mundial —China y otros países acreedores que no lo eran antes, y los acreedores privados, han asumido un mayor protagonismo a este respecto—. El mencionado marco común exige transparencia y un reparto equitativo de la carga entre los distintos acreedores, aunque sigue sin estar claro hasta qué punto los prestamistas chinos cumplirán en la práctica con los requisitos de divulgación.

Yendo aún más allá, varios países han respaldado propuestas para que el FMI emita derechos especiales de giro (DEG), activos de reserva que los países receptores pueden intercambiar por divisas hasta los 500-1000 millones de dólares. Como era de esperar, el gobierno de Trump bloqueó estas propuestas, en parte porque los fondos se distribuirían, llegado el caso, a todos los estados miembros del FMI, incluidos adversarios de Estados Unidos como Irán, Venezuela o China. Sin embargo, la secretaria del Tesoro de Biden, Janet Yellen, respaldó la idea en una carta dirigida a sus homólogos del G20 en febrero de 2021.

En cualquier caso, la UE y sus Estados miembros han de continuar presionando para que se apliquen los DEG. Además, deben procurar que los países del G20 reasignen su parte de DEG en beneficio de los países de bajos ingresos, mediante donaciones o a través del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza del FMI. Esta medida es necesaria, pues el FMI distribuye los DEG en función de las cuotas de los Estados miembros, de manera que un 68% iría a parar a países ricos del G20. Por otro lado, la ISSD debería ampliarse más allá de su actual fecha de vencimiento —junio de 2021—, quizá hasta finales de 2022.

Que el G20 se haya convertido en el organismo central para gestionar las consecuencias de la pandemia sobre la economía global demuestra que la cooperación multilateral entre grandes potencias rivales es aún posible. Aunque China y la UE apoyen diferentes modelos de desarrollo en el continente africano, hay margen para coordinarse de acuerdo con sus compromisos respectivos. No será fácil confeccionar normas aplicables a los diferentes modelos económicos o a los estándares de

transparencia de China y de los miembros del G7, pero no existe mejor forma de obtener resultados en un momento de urgente necesidad.

## Cooperación al respecto de otros bienes públicos

Una estrategia similar, tanto en la búsqueda de soluciones globales inclusivas como en una mayor coordinación entre socios afines, podría servir como base para la respuesta a otras cuestiones transnacionales que, junto con la lucha contra la pandemia, ocupan, sin duda, un lugar destacado en la agenda de la UE. En lo que se refiere al clima, por ejemplo, el Acuerdo de París y los preparativos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que se celebrará en noviembre de 2021, proporcionan un marco de acción para organismos regionales, Estados y ONGs. China ha anunciado su neutralidad en carbono para 2060, lo que allana el camino para que la UE se coordine con Pekín en iniciativas multilaterales en este área. Sin embargo, el gigante asiático ha emprendido la transición ecológica por razones muy particulares, y no precisamente por el deseo de cooperar con la UE y Estados Unidos. Las tres potencias, en cualquier caso, comparten interés por acompañar sus acciones en diversos sentidos: por un lado, armonizando los sistemas de clasificación o «taxonomías» utilizadas para evaluar las actividades económicas sostenibles y, por otro, pactando normas para la cooperación al desarrollo en lo referido a la crisis climática. Un ejemplo de labor de coordinación que es aún posible: China y los Estados Unidos han acordado recientemente copresidir, dentro del G20, un grupo de estudio sobre los riesgos que la crisis climática entraña para las finanzas mundiales.

Al mismo tiempo, la UE deberá trabajar con socios afines para establecer cadenas de suministro seguras para materias primas esenciales y tecnologías verdes. La Unión se ha comprometido a introducir un impuesto sobre el carbono en frontera, con el fin de garantizar que el sistema europeo de fijación de precios de emisiones de carbono no se vea minado por las importaciones con altas emisiones de carbono. Esta medida debería diseñarse con gran meticulosidad para no incumplir las normas de la OMC, por lo cual resulta muy conveniente que la UE esté planeando iniciativas sobre comercio y clima en el seno de esa organización. Este gravamen resultaría más eficaz para reducir las emisiones de carbono si se introdujera en coordinación con otros países mediante la creación de un «club climático», como propone el economista William Nordhaus. Si fuera posible convencer a Estados Unidos —y quizá a China— para que formasen parte de dicho club, este podría convertirse en una poderosa herramienta complementaria a los Acuerdos de París.

Por otro lado, áreas tecnológicas como la inteligencia artificial (IA), las redes de telecomunicación y la ciberseguridad seguirán siendo el escenario central en que se represente el gran teatro de la

competencia geopolítica pospandémica. Dado que estas áreas están muy ligadas a cuestiones normativas relacionadas con los derechos individuales, la apertura y la democracia, el margen de cooperación global entre potencias con valores fundamentalmente opuestos no es muy amplio. En su lugar, grupos más pequeños —de los cuales forman parte la UE, Estados Unidos y otros países con ideas afines— han comenzado a explorar mecanismos para definir las normas de uso de la tecnología, buscando que se respeten los principios democráticos y se establezcan cadenas de suministro seguras para tecnologías de importancia crítica. El Reino Unido ha promovido la creación de un grupo de países democráticos llamado D10, el cual estaría formado por el G7 más Australia, India y Corea del Sur, y estaría dedicado a la coordinación tecnológica. Otros han sugerido un «T12» (la «T» alude a las «tecnodemocracias») para ayudar a las sociedades abiertas a recuperar la iniciativa en la carrera tecnológica y a fijar pautas para regular las tecnologías emergentes.

Igualmente, la OCDE quiere convertirse en el foro en que los países democráticos confeccionen normativas sobre cuestiones tecnológicas, como la fiscalidad de las grandes empresas digitales y cuestiones éticas relacionadas con la IA. La coordinación entre la UE y los Estados Unidos será crucial para que estas iniciativas tengan éxito, por lo que la propuesta uropea de poner en marcha un Consejo de Comercio y Tecnología UE-Estados Unidos resulta prometedora. A la vez que invierte esfuerzos en estas vías de cooperación con socios afines, la UE habrá de promover un acuerdo global —en áreas que incluyan, por ejemplo, la normativa sobre comercio electrónico— sin comprometer, en la medida de lo posible, sus normativas y su seguridad.

En términos generales, este periodo pospandémico nos brinda la oportunidad de revitalizar el multilateralismo en el ámbito del comercio, esencial tanto para la distribución de vacunas y tratamientos contra la Covid-19 como para la recuperación económica global. La salida de Trump de la Casa Blanca allana el camino al desbloqueo de los mecanismos de resolución de disputas de la OMC, pues la UE y otros miembros de esta organización se muestran más abiertos a reconocer la legitimidad de algunas reivindicaciones estadounidenses. Quedan por solucionar, no obstante, cuestiones de mayor calado, referidas al futuro del multilateralismo comercial. Una reciente comunicación sobre política comercial de la UE deja claro, en particular, que el multilateralismo en el ámbito del comercio ha de ser compatible con la protección de los intereses europeos, y propone una aplicación más estricta de los acuerdos comerciales, amén de medidas de defensa contra la coerción.

Esta comunicación también compromete a la UE a agilizar los debates sobre un acuerdo multilateral acerca de las normas que rigen el comercio digital, ejemplo de cómo las iniciativas de países con ideas afines pueden tener cabida en marcos institucionales más amplios. La UE, además, da continuidad a las conversaciones con Estados Unidos y Japón sobre un asunto aún más acuciante: las normas que

rigen la intervención estatal en la economía. Muchos europeos creen que las normas actuales de la OMC no son adecuadas para garantizar la igualdad de condiciones entre la economía de mercado de la UE y el sistema capitalista estatal chino. Este debate será fructífero si se acepta que es imposible obligar a China a hacer cambios radicales en su modelo económico amenazándola con quedar excluida de un acuerdo multilateral sobre subvenciones. Es muy probable que el gigante asiático no acepte hacer reformas de gran alcance. En su lugar, la UE y sus socios deberían tratar de definir un marco viable para la coexistencia entre estos dos modelos económicos, combinando reformas moderadas y una plena aplicación de las normas en vigor.

Por último, la cooperación internacional tras la pandemia debería priorizar los derechos humanos, la democracia y la lucha contra la corrupción. La Covid-19 ha limitado de manera abrupta la libertad individual en muchos países, y muchos gobiernos han pretextado este acotamiento de la libertad para imponer límites injustificados a la libertad de expresión y de reunión. En un reciente informe, la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos ha puesto de manifiesto las deficiencias sistémicas en la protección de los derechos humanos reveladas por la pandemia a lo largo y ancho del mundo. Este informe hace varias propuestas para incorporar los derechos humanos al proceso de reconstrucción, entre ellas, aprovechar el apoyo a la recuperación para abordar desigualdades persistentes y garantizar tanto el debate público como la participación de la sociedad civil en el diseño de respuestas políticas. El énfasis de Biden en la lucha contra la corrupción abre el camino para que la UE, los Estados Unidos y otros países cooperen mediante el establecimiento de una red internacional contra la cleptocracia, como propone Chris Raggett, del European Council of Foreign Relations (ECFR), en un informe de próxima aparición.

## Conclusión

La pandemia de la Covid-19 ha puesto de manifiesto las vulnerabilidades de un mundo interconectado, revelando la necesidad de la cooperación pero ampliando también el alcance de la competitividad geopolítica. Además, ha acelerado una serie de transiciones económicas vinculadas a la tecnología y el clima, de las que potencias rivales intentan sacar partido. La pandemia, asimismo, ha revestido de urgencia la necesidad de actuar multilateralmente. Se ha demostrado que la acción multilateral, en efecto, está directamente relacionada con la salud y el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas de todos los países.

La UE goza de varias ventajas a la hora de renovar el multilateralismo como herramienta para abordar diversos obstáculos interconectados, como ha argumentado el autor de este artículo en otro artículo anterior

, en coautoría con Richard Gowan. En los foros internacionales, la UE es tenida por más neutral que China o Estados Unidos (al menos, los de Trump), sus diplomáticos poseen gran experiencia en el apoyo a la cooperación internacional, y se ha revelado capaz de proponer iniciativas innovadoras en el campo del multilateralismo. Estas habilidades deberían ayudar a la UE a implementar la estrategia multilateral de doble vía que este artículo esboza.

Merece la pena destacar dos puntos de dicha estrategia. En primer lugar, al preservar en la medida de lo posible la cooperación formal con un amplio abanico de países —incluida China—, la UE ha de prestar atención a cómo sus competidores intentan adaptar las instituciones internacionales a sus fines, sin negarse, en cualquier caso, a cooperar con fines estratégicos más amplios cuando la colaboración le suponga beneficios específicos. En segundo lugar, las iniciativas entre socios afines deben estar abiertas a cualquier país que desee adherirse a ellas, y los criterios de adhesión deben ser relevantes para el área específica, y no ceñirse a consideraciones ideológicas más generales. Por ejemplo, un club de Estados que deseen trabajar en la preparación sanitaria ante posibles pandemias futuras debería imponer criterios de adhesión que exijan transparencia y responsabilidad, y mantener sus puertas abiertas a cualquier Estado que cumpla con ellos.

Este artículo ha perfilado varias medidas que la UE y sus Estados miembros podrían adoptar para hacer avanzar esta estrategia:

- Ampliar la fabricación de vacunas a nivel mundial y reducir las trabas al comercio de estas y del material necesario para su producción.
- Firmar un compromiso para compartir suministros de vacunas a través de COVAX; quizá también con países vecinos.
- Reforzar la normativa sanitaria mediante la negociación de un tratado sobre pandemias, al tiempo que se explora la idea de un «club de países preparados» para apoyar el cumplimiento de la normativa de la OMS sobre epidemias.
- Impulsar la emisión de DEG del FMI para ayudar a los países con dificultades económicas debido a la pandemia y reasignación de estos desde los países miembros del G20 a los de menor renta.
- Redoblar esfuerzos para coordinar con Estados Unidos, China y otros países las políticas exteriores relacionadas con el cambio climático, protegiendo al mismo tiempo las cadenas de

suministro de tecnologías verdes y otros bienes relacionados con el clima.

- Impulsar la resolución de diferencias con los Estados Unidos sobre la regulación de tecnología digital, de modo que la UE y Estados Unidos puedan colaborar en la fijación de normas acordes con los principios democráticos.
- Promover iniciativas en el seno de la OMC para identificar marcos en los que coexistan la economía de mercado de la UE con la economía capitalista estatal de China, y desarrollar medidas para impedir que las empresas europeas jueguen con desventaja.
- Priorizar los derechos humanos en el apuntalamiento de la recuperación mundial y colaborar con los Estados Unidos en iniciativas contra la corrupción.

El enfoque expuesto en este artículo podría asimismo ampliarse o profundizarse con diversas cuestiones multilaterales complementarias. Uno de los dilemas principales a que se enfrentan Europa y sus aliados se refiere a cómo han de definir los Estados liberales su relación con China y otras potencias autoritarias, determinando en qué áreas buscar marcos compartidos y en cuáles restringir los vínculos. La crisis provocada por la Covid-19 ha hecho ineludible esta cuestión, pero, si la UE encuentra una respuesta, tendrá la oportunidad de modelar un orden multilateral pospandémico más eficaz.

## Sobre el autor

**Anthony Dworkin** es el director de investigación e investigador senior del European Council on Foreign Relations. Dirige el trabajo de la organización en las áreas de derechos humanos, democracia y justicia. Entre otros temas, Dworkin ha investigado y escrito sobre los marcos europeo y estadounidense de lucha contra el terrorismo, la estrategia de derechos humanos de la Unión Europea y la búsqueda de la justicia en la respuesta internacional.

## Agradecimientos

Este documento ha sido posible gracias a una subvención del Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia. El autor desea agradecer al ministerio su generosidad y a Sini Paukkunen y Päivi Blinnikka en particular por su apoyo y asesoramiento. ECFR organizó una mesa redonda en noviembre de 2020, en colaboración con los Ministerios de Asuntos Exteriores de Finlandia y de España, que enriqueció en gran medida el informe con los debates mantenidos en ese evento. De ECFR, el autor desea agradecer a Gosia Piaskowska por su excelente investigación, así como a Susi Dennison, Mark Leonard, Janka Oertel y José Ignacio Torreblanca por sus comentarios sobre el borrador.

## ABOUT ECFR

The European Council on Foreign Relations (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy. ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- A pan-European Council. ECFR has brought together a distinguished Council of over two hundred Members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU’s member states and candidate countries – which meets once a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR’s activities within their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Lykke Friis, and Norbert Röttgen.
- A physical presence in the main EU member states. ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.
- Developing contagious ideas that get people talking. ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and “friends of ECFR” gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by the Open Society Foundations and other generous foundations, individuals and corporate entities. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions. [ecfr.eu](http://ecfr.eu)

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations. © ECFR . ISBN: 978-1-913347-87-1. Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 4th Floor, Tennyson House, 159-165 Great Portland Street, London W1W 5PA, United Kingdom.