

El que fuera alto representante de la UE para Asuntos Exteriores, una de las principales voces de la diplomacia europea, reflexiona sobre el papel de Europa en un orden internacional cada vez más fragmentado e incierto.

Entrevista con **Josep Borrell** por **Senén Florensa**, presidente ejecutivo del IEMed y co-director de la revista **afkar/ideas**.

"EN ORIENTE MEDIO NO ESTUVIMOS A LA ALTURA, Y SEGUIMOS SIN ESTARLO"

Josep Borrell fue alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea entre 2019 y 2024. Anteriormente desempeñó los cargos de ministro de Asuntos Exteriores de España y presidente del Parlamento Europeo, tras una trayectoria inicial como economista, ingeniero aeronáutico y catedrático de universidad. En la actualidad preside el CIDOB, desde donde continúa analizando la evolución del escenario geopolítico internacional. Su amplia experiencia al frente de la diplomacia europea le sitúa como una de las principales referencias para reflexionar sobre el papel de Europa en un orden internacional cada vez más fragmentado e incierto.

Desde que concluyó su mandato como alto representante, Borrell ha mantenido una presencia destacada en el debate público europeo, interviniendo sobre algunos de los principales desafíos geopolíticos del momento, desde la guerra en Oriente Medio hasta el ascenso de la extrema derecha en Europa.

En esta entrevista, **afkar/ideas** conversa con Josep Borrell sobre

el balance de la política exterior de la Unión Europea y los retos que definirán el futuro inmediato del continente y de su vecindad. La conversación aborda la escalada entre Israel, Irán y Estados Unidos, el papel de las sanciones y de la presión internacional, así como el futuro de Palestina tras el alto el fuego en Gaza y las posibilidades de relanzar la solución de los dos Estados con el apoyo de la comunidad internacional. Asimismo, se analizan la frágil situación de Líbano y los debates en torno a la migración, la cohesión política y las tensiones internas que atraviesan la propia Unión Europea.

Han pasado casi dos años desde que la Comisión Europea de la que usted formó parte terminó su mandato. Mirando en retrospectiva, y en un contexto internacional aún más inestable, con la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos, la persistencia de la guerra en Ucrania y la escalada en Oriente Medio, ¿cómo evalúa hoy el legado de aquella Comisión? ¿Qué decisiones han resistido mejor el paso del

tiempo y cuáles han quedado superadas por los acontecimientos posteriores?

Durante su primer mandato, la Comisión Von der Leyen dio respuestas contundentes a las distintas crisis, que a la vez hicieron avanzar la integración. Pero creo que no se puede decir lo mismo de este segundo mandato. Más bien parece que se está retrocediendo. Pensemos en el Pacto Verde contra el cambio climático, que, con la ola de calor de este mes de junio, debiera hacer pensar dos veces a quienes lo quieren diluir; o en el Next Generation, como respuesta a la pandemia. O pensemos en la unidad de acción frente a la agresión a Ucrania por la Rusia de Putin; aunque la ayuda militar fue una decisión del Consejo en el ámbito intergubernamental, la Comisión no tuvo nada que ver. O en los múltiples paquetes de sanciones económicas y personales, estas son también decisiones del Consejo, si bien la Comisión se afana en atribuirse el mérito. En Oriente Medio, en cambio, no estuvimos a la altura, y seguimos sin estarlo. La Comisión invadió el terreno de la política exterior de la UE con el viaje de Von der Leyen a Israel

para expresar su apoyo incondicional a Netanyahu. Y se negó a revisar el Acuerdo de Asociación con Israel, a pesar de habérselo pedido España e Irlanda ante las flagrantes violaciones del derecho Internacional.

En el caso de la invasión rusa de Ucrania, la Unión Europea logró mantener una relativa unidad. Sin embargo, en relación con la guerra en Gaza tras los ataques de Hamás del 7 de octubre y la posterior escalada regional, la división interna ha sido evidente. ¿Cómo puede la UE ser más decisiva y coherente en un contexto marcado también por la presión de la nueva administración Trump sobre la OTAN y Europa?

Sin duda, la posición mayoritaria de países como Alemania, Austria, Hungría, etc., en general todos los que surgieron del desmembramiento del Imperio Austrohúngaro e Italia, por razones históricas, ha impedido que la UE pudiera influir y pesar para parar lo que yo entiendo que han sido y siguen siendo crímenes de lesa humanidad cometidos por el gobierno de Israel en Palestina. Y no solo en Gaza. Por eso, el fiscal de la Corte Penal Internacional pidió el procesamiento de Netanyahu. Salvo España e Irlanda, nadie le apoyó. El mutismo de la Comisión contrastó con su cerrado aplauso cuando se hizo lo mismo con Putin.

Y, como he dicho antes, la Comisión también tiene su responsabilidad, porque la política comercial, que no requiere unanimidad de los Estados, como ha recordado la propia Kallas, puede usarse para presionar a Israel. Pero sí tiene la iniciativa de la Comisión, y no la ha querido tomar. Solo en el último Debate sobre el Estado de la Unión avanzó una tímida propuesta en este sentido. Pero un año después, nada se ha hecho. Tampoco ningún Estado, incluyendo los más críticos con Israel, han querido llevar por inacción al Consejo ante el Tribunal de Justicia.

Desde la escalada entre Israel, Estados Unidos e Irán, que ha desembocado en una confrontación directa en varios frentes, el equilibrio regional parece roto. En este contexto, ¿cuáles considera que



Josep Borrell, en una fotografía de archivo cuando era alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, durante una reunión del Consejo Europeo. Bruselas, octubre de 2024./
JEAN CATUFFE/GETTY IMAGES

son hoy los objetivos estratégicos de Israel? ¿Cree que Oriente Medio se dirige hacia una desescalada negociada o hacia un conflicto más fragmentado y prolongado?

Israel, conducido por su actual liderazgo, aspira a ser la principal

potencia regional sobre la base de su fuerza militar. Dicho esto, la guerra con Irán ha sido un fracaso desde prácticamente cualquier punto de vista, y hasta Trump ha acabado harto de la intransigencia de Netanyahu, que no renuncia a la intervención en

"El régimen iraní busca limitar daños y sobrevivir, pero, de hecho, ha reforzado su posición. El preacuerdo es muy favorable para Teherán"

Líbano y boicotea sistemáticamente todo intento de acuerdo, como el alcanzado entre Estados Unidos e Irán, que ha demostrado su fragilidad con varias violaciones del alto el fuego. Creo que seguirá la conflictividad y la inestabilidad en la zona.

Irán y el llamado "eje de resistencia" atraviesan una etapa de redefinición estratégica tras los últimos meses de confrontación regional y el inicio de contactos diplomáticos con Estados Unidos. ¿Cómo cree que Teherán está reajustando su posición en Oriente Medio? ¿Considera que Irán busca ganar tiempo diplomático o redefinir su papel regional?

El régimen iraní busca limitar daños y sobrevivir, pero, de hecho, ha reforzado su posición. El preacuerdo es muy favorable para Teherán. Lo más revelador del memorándum es la asimetría temporal entre lo que cada parte obtiene desde el momento mismo de la firma. Irán cobra de inmediato, porque el Departamento del Tesoro emite ese mismo día las exenciones que permiten reanudar las exportaciones de crudo, productos petroquímicos, banca, seguros y transporte. Y la liberación de fondos congelados por más de 100.000 millones de euros comienza de forma progresiva, "según el progreso de las negociaciones", sin necesidad de esperar necesariamente a ningún acuerdo final. Mientras tanto, lo único que recibe Estados Unidos a cambio, desde el primer día, es una declaración de intenciones de que Irán "nunca producirá armas nucleares" y el compromiso de mantener el *statu quo* en su programa nuclear. Un resultado que ya es peor que el que había alcanzado Obama en 2015 con el llamado Plan de Acción, que Trump rompió en 2018.

Y, sin compromisos, por ahora, sobre inspecciones reforzadas, sin límites verificables de enriquecimiento,

sin calendario de desmantelamiento de centrifugadoras y sin ningún mecanismo que constate su cumplimiento.

Líbano vuelve a ser el epicentro de la inestabilidad regional, en un contexto de guerra abierta entre Israel y Hezbolá. ¿Cómo puede el país reforzar unas instituciones ya extremadamente frágiles?

Es muy difícil por el carácter sectario de la democracia libanesa y porque Hezbolá no cumplió el acuerdo de desarme tras la guerra civil, aunque ahora está muy debilitado. Lo primero solo lo puede resolver la propia sociedad libanesa y su clase política. Lo segundo requiere reforzar el ejército libanés y, al menos, conseguir que sus soldados cobren sus salarios.

Tras la muerte de Hassan Nasrallah, Hezbolá sigue presente en la política libanesa, aunque debilitado. ¿Considera que los ataques israelíes podrían aumentar el apoyo interno a la milicia chií entre la población libanesa?

Sin duda. La intervención israelí, tremendamente potente en su capacidad de bombardeo y destrucción de poblados enteros, de carácter más bien indiscriminado, es contraproducente porque, además, le da la coartada a Hezbolá para no desarmarse.

Tras el alto el fuego alcanzado en Gaza y las iniciativas impulsadas por la administración Trump para promover un nuevo marco regional de estabilidad, persisten enormes interrogantes sobre el futuro político del enclave y del conflicto palestino-israelí. ¿Ve posibilidades reales de relanzar un proceso político entre israelíes y palestinos?

Con este gobierno israelí no lo veo

posible. Tampoco ayuda la falta de legitimidad democrática de la Autoridad Nacional Palestina tras tantos años sin elecciones, ni la cuestión de quién representa a los gazatíes.

En relación con el conflicto israelí-palestino, usted ha defendido reiteradamente la solución de dos Estados. Sin embargo, la situación sobre el terreno en Gaza y Cisjordania parece alejar esa posibilidad. ¿Cree que sigue siendo una opción viable? ¿Qué pasos concretos deberían adoptar las partes y la comunidad internacional?

Necesitamos ensanchar el campo de la paz para apoyar la solución de los dos Estados a nivel de las dos sociedades, sobre todo de la israelí. Pero me pregunto si no nos estamos refugiando todos en la fórmula retórica de los dos Estados, sin tomar medidas contra Israel, que no la acepta y hace todo lo posible para hacerla inviable.

¿Y qué más podemos o queremos hacer?

Parece que la única solución viable para resolver el conflicto y garantizar la paz en la zona es la de los dos Estados, pero, para que sea viable, hace falta que Israel lo acepte o se le imponga. Y ninguna de las dos cosas está en la agenda. ¿Se puede combinar esa solución con un arreglo federal o confederal? No lo sé, pero un Estado binacional es menos posible porque, entonces, los israelíes serían minoría. La alternativa es el conflicto y la inseguridad permanentes, sobre todo para Israel. La comunidad internacional ha de presionar, no solo tratar de persuadir, a los israelíes. Pero tampoco veo ninguna acción en esa dirección; más bien, lo contrario.

Algunos países europeos, entre ellos España, han reconocido el Estado palestino. ¿Qué impacto real considera que tiene este reconocimiento en el equilibrio político y diplomático del conflicto?

Es un paso importante. Ojalá más países, sobre todo europeos, sigan el ejemplo. Es un elemento adicional de presión sobre Israel para que

vuelva a trabajar honestamente por la solución de los dos Estados. Pero ¿qué ha cambiado en la vida de los palestinos por el hecho de que España y otros países hayan reconocido el Estado de Palestina? Nada. En la práctica, nada. Más bien, han sufrido el recrudecimiento de los ataques de Israel en Cisjordania para destruir la viabilidad territorial del Estado palestino.

En este escenario tan complejo, ni la Unión Europea, ni la ONU, ni siquiera Estados Unidos parecen capaces de imponer soluciones. Con la administración Trump marcando una política exterior más unilateral, ¿queda aún espacio para la diplomacia multilateral?

Sí, en teoría sí, pero para eso hay que organizarse. Necesitamos establecer una coalición de bloques regionales y países en favor del multilateralismo y el derecho Internacional. Lo intentaron Francia y Arabia Saudí en la última Asamblea General de la ONU. Pero nunca más se supo. Las democracias occidentales deberían movilizarse más, pero, en el fondo, a muchas ya les conviene que Israel siga haciendo lo que hace. Es posible que las opiniones públicas en EEUU y Alemania cambien, pero, para entonces, no sé qué habrá sido de los palestinos...

El modelo migratorio español parece hoy una excepción dentro de Europa, donde las propuestas de externalización promovidas inicialmente por la primera ministra de Italia, Giorgia Meloni, están ganando terreno. ¿Cree que el enfoque español tiene posibilidades reales de ganar consenso entre los demás Estados miembros de la Unión Europea? ¿Qué factores podrían favorecer o impedir su adopción a escala europea?

Creo que la política española es la adecuada, y no solamente por razones morales y humanitarias. El crecimiento económico de nuestro país no habría sido posible sin la mano de obra inmigrante. Es una realidad que muchos Estados miembros se niegan a aceptar, pero, a medio y largo plazo, creo que las posiciones evolucionarán, dados los serios

"Me pregunto si no nos estamos refugiando todos en la fórmula retórica de los dos Estados, sin tomar medidas contra Israel, que no la acepta y hace todo lo posible para hacerla inviable"

problemas de sostenimiento de los sistemas de jubilación que van a aparecer.

En varios países de la UE, los partidos de extrema derecha han ganado peso e influencia en las instituciones europeas. ¿Cómo puede la UE defender su cohesión interna y su proyecto político frente a estas fuerzas?

Habría que reforzar la coalición de fuerzas proeuropeas, pero el Partido Popular Europeo no parece estar por la labor. Precisamente ha aprobado los centros de internamiento externalizados en terceros países para inmigrantes irregulares con las ultraderechas, y sin los socialistas y una buena parte de los liberales. Lo que pase en las elecciones de Francia, Italia, España y Polonia en 2027 será determinante.

El auge del discurso de odio, incluyendo islamofobia y antisemitismo, se ha intensificado en Europa en paralelo a los conflictos internacionales. ¿Qué medidas concretas deberían adoptarse para combatir esta tendencia?

Hay que empezar por los más jóvenes, con educación cívica y control sobre el acceso a las redes sociales. Las instituciones europeas ya cuentan con un aparato relativamente sofisticado para combatir el odio: la Estrategia de la UE contra el Antisemitismo 2021-2030, el proceso paralelo contra el odio antimusulmán y la nueva Estrategia Antirracismo 2026-2030, que prevé revisar la Directiva de Igualdad Racial y endurecer las sanciones. Existen también herramientas concretas, como el Observatorio Europeo del Odio Online, que monitoriza en tiempo real la toxicidad en redes –el antisemitismo

registra sistemáticamente las puntuaciones más altas, especialmente en X–, y un Código de conducta con las plataformas digitales para retirar contenido ilegal. El problema no es tanto la falta de marco como tres carencias estructurales: la aplicación desigual entre Estados miembros, que ha llevado al propio Consejo de Europa a reclamar a países como Suecia o Portugal medidas más enérgicas; la dependencia excesiva de códigos voluntarios en lugar de legislación vinculante; y la lentitud en avanzar hacia medidas con efectos reales, como la propuesta –todavía en fase de estudio– de convertir el discurso de odio del artículo 83 del Tratado en "eurocrimen", lo que permitiría una persecución penal armonizada en toda la Unión.

La política exterior europea sigue condicionada por la necesidad de alcanzar consensos entre 27 Estados miembros, lo que a menudo dificulta respuestas rápidas y coherentes. ¿Considera que este modelo de gobernanza es sostenible? ¿Hasta qué punto la regla de la unanimidad limita la capacidad de la UE para actuar como un verdadero actor geopolítico?

La regla de la unanimidad en política exterior es ya insostenible. Lo hemos visto con Viktor Orbán en Hungría; si seguimos con la ampliación, será aún peor. Lo lógico será pasar a la mayoría cualificada a través de la llamada pasarela, pero eso también requiere la unanimidad. La otra alternativa es reformar los Tratados, pero muchos Estados tampoco quieren. Por tanto, solo queda la vía de una o varias cooperaciones reforzadas entre aquellos Estados dispuestos, una especie de Unión dentro de la Unión, incluyendo la Defensa Común, ya que no podemos fiarlo todo a la OTAN./