

La UE como actor global del Soft al Hard Power: ¿Una potencia civil?

Rosa Duro¹
Universidad Externado

Introducción

La Unión Europea, es hoy el proceso de integración más avanzado del mundo está conformada hoy por 27 estados tras un proceso de integración que cumple más cincuenta años, en el que se privilegió como medio la integración económica, con la constitución de un mercado único y de la unión monetaria, se ha convertido en una potencia mundial en este plano.

Es en la actualidad la economía más importante del planeta con un PIB per cápita superior a treinta y dos mil dólares y la mayor potencia comercial del mundo, generando el 47% de las exportaciones e inversión extranjera mundial. Así mismo se constituye en la mayor donante del mundo en desarrollo, aportando el 57% de la ayuda oficial al desarrollo y de la ayuda humanitaria mundiales² y el euro, su moneda desde 2002, es una dura adversaria del dólar en los mercados internacionales, convirtiéndose en una de las principales monedas de reserva de divisas (24,4% del total) que se erige como una herramienta fundamental para posicionar a Europa de forma hegemónica en la economía mundial y ser considerada como uno de los principales actores mundiales del nuevo capitalismo global.

Con una población de 495 millones de habitantes, se discute sobre si los europeos están unidos también por un conjunto de valores o si hay, como parece, serias falencias en la apropiación de este sistema de integración por parte de la población, lo que significaría que la UE carece de unas señas de identidad, necesarias para darle legitimidad y credibilidad a Europa en la respuesta a los retos futuros.

A pesar de que pareciera no haber duda que la UE es un actor de primera línea en la actual fase de la globalización capitalista, Europa, por diferentes razones de diversa naturaleza, tiene aún

¹ Rosa Duro Montealegre es Politóloga Internacionalista de la Universidad Complutense de Madrid y docente/investigadora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

dificultades para equilibrar su gran peso económico, con una todavía pobre, influencia político-militar a escala planetaria.

Tesis

Trataré de analizar el papel (role) y la posición (status) que la UE juega y ocupa en el sistema internacional contemporáneo, describiendo de forma crítica la acción exterior de la UE en su proceso de configuración como actor global, considerando éste como producto de herramientas y medios, en un contexto internacional cambiante en el que evidenciaremos los intereses que guían esta proyección internacional y se cuestionará la caracterización que comúnmente se hace de la Europa Unida como un SOFT POWER y POTENCIA CIVIL, en la actualidad.

Contexto

El punto de partida de nuestro análisis tendrá en cuenta dos puntos de inflexión (espacio/temporales) en el devenir de Europa, a saber:

- El que se produce con los cambios geopolíticos que se sucedieron en el sistema internacional a finales de la década de los ochenta, entre ellos el colapso del comunismo, con la desaparición de la superpotencia soviética, la recomodación política de Europa, la implosión de las crisis Balcánica y las nuevas guerras del orden mundial.
- El nuevo proceso político mundial que se inicia con el 11 de septiembre de 2001³ y que dan inicio a la guerra mundial contra el terrorismo.

Ambos fenómenos ponen sobre la mesa la necesidad de una reestructuración en la distribución del poder mundial, y obligan a cuestionar a Europa sobre ¿cuál debería ser el papel y la posición de Europa en un mundo en transformación?, ya que Europa occidental había dejado de ser el centro del mundo tras las guerras mundiales, era el momento de prepararse para recuperar su poderío internacional y carecer de una dimensión político-militar era un obstáculo para proyectarse internacionalmente, como un *global player*. En este contexto se produce un cambio notable, la mutación de la Comunidad Europea de naturaleza económica (80's-90's) en una

³ Fernández, Durán, R., “De la CEE a la UE: Superpotencia Mundial: 50 años de la “Europa” del capital culminan con el nuevo Tratado de Reforma”, disponible en: www.ecologistasenaccion.org.

Unión de naturaleza política (90's), y con intenciones de fortalecer su poderío militar (actualidad), como señalan distintos autores⁴, que entre las razones que más pesan en la necesidad de reforzar el papel político-militar de la UE se encuentran las de respaldar, fortalecer y darle credibilidad al euro para defender los intereses económicos y financieros que la UE considera estratégicos en el sistema internacional, con ese objetivo la UE llevará a cabo una estrategia con el fin de constituirse en un polo político a nivel internacional en consonancia con el papel protagónico que la "Europa Unida", en la práctica, ya había alcanzado en el plano económico y comercial. Desde la década de los noventa los estados miembros de la Unión Europea se comprometen a aunar fuerzas para consolidar a la organización como un interlocutor válido y único en el sistema internacional.

¿Qué estrategias?: Progresividad y Normatividad:

Es necesario entender que la UE es un proceso de integración en movimiento, y ha ido avanzando/retrocediendo de forma progresiva y normativa⁵:

- Progresividad, avance por etapas: si la década de los ochenta del pasado siglo fue la de la construcción del mercado interior, en los noventa se creó la moneda común y la PESC, el inicio del siglo XXI ha visto la gran ampliación al Centro y Este de Europa. El próximo desafío se refiere al papel que jugará Europa en el mundo.

- Normatividad, apuesta por una fuerte labor reguladora que si bien obliga a generar consensos dificulta hacer ejecutivo lo normativo:

+ El Acta Única Europea (1986) diseñó los cimientos de Mercado Único que se completó con el 1er. Pilar de Maastricht, la UEM y la puesta en marcha del euro.

+ El tratado de Maastricht del 92 abre de forma clara, pero muy incipiente todavía, el camino hacia la construcción de la "Europa" política y con este fin y tiene como pilares la UEM y la PESC.

+La Unión Europea creó también una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), en 1999, Cumbre de Colonia en la que se estipula que una fuerza militar de la UE puede llevar a

⁴ Fernández Durán, R., "El dólar y el euro, frente a frente ya, y a cara de perro", en *Revista El Viejo Topo*, Nº 194, junio de 2004, España.

⁵ Pérez Suárez, M., "La UE: un proyecto Institucional Global" en *Revista EAN* No.59 enero-abril 2007.

cabo misiones humanitarias y de salvamento, mantenimiento de la paz, gestión de crisis e incluso pacificación.

+ El Tratado Constitucional (2005), abortada y el Tratado de Reforma (Lisboa-2007), en proceso de ratificación, emergen en la actualidad presentando 'un modelo de Unión Europea ambicioso e en el que se establecen instrumentos más perfeccionados para posibilitar su acción exterior.

Pese a la institucionalización de estas herramientas, aún son insuficientes los avances alcanzados en la proyección exterior de la UE como ente político-militar y en su capacidad de influir en la definición de la agenda internacional, siendo escaso el protagonismo y el espacio para su participación en “gobernanza mundial”, con dificultades para consensuar posiciones y acciones comunes en la escena mundial, para nadie es un secreto el rezago en este punto frente a los avances realizados por la integración económica.

Se caracterizarán los ejes de la acción exterior de la UE de forma progresiva/normativa como un PODER BLANDO (en el primer punto) y su transición y falta de consolidación hacia un PODER DURO en el segundo.

1/ La acción exterior de la Unión Europea: ejes y prioridades del Soft Power

La “acción exterior” de la comunidad se estructura a través tres ejes: la política comercial, la ayuda al desarrollo y la dimensión política y en cada uno de estos, este enfoque, le ha otorgado el apelativo de “potencia civil” al proceso de integración más antiguo del planeta, en palabras de Francisco Aldecoa: “la UE progresivamente se consolida como un actor civil de las relaciones internacionales cuyas principales armas son el diálogo político, el comercio, la cooperación al desarrollo, la cooperación científica y técnica y la ayuda humanitaria pero que no renuncia a dotarse de una defensa propia, un poder duro que no tiene por qué impedir que siga definiéndose como una actor civil con cada vez mayores ambiciones”. La UE dispone de competencias exteriores distintas a las clásicas, que configuran el perfil civil de su política exterior y que giran en torno a los derechos humanos, la democracia, la economía de mercado, el multilateralismo y la regionalización, la solidaridad es decir, trata de exportar al mundo su propio modelo de

valores y organización político-económica, al menos en términos discursivos, aunque como veremos hay un *gap* entre la teoría y la práctica.

1. A El comercio: eje histórico en la acción exterior de la UE

La política comercial fue pionera en las políticas comunitarias y ha sido considerada como “la verdadera política exterior de la UE” con el fin de aumentar el control sobre el mercado global⁶. Este bloque, que nace y se desarrolla con una marcada tendencia económico-comercial, se ha consolidado haciendo del comercio su buque insignia en las relaciones exteriores, es por eso que las relaciones económico-comerciales son consideradas intereses estratégicos de primer orden por la UE.

La UE, como un mercado único consolidado se convierte en el socio comercial más importante para un gran número de países y regiones del mundo y el euro se ha convertido en un arma infalible que permite a Europa en la actualidad dominar económicamente, a través del comercio y la inversión de empresas transnacionales, ETN, diferentes regiones del planeta de interés estratégico para el continente. Cuestionaremos los principios teóricos rectores en esta política a la luz de la práctica real:

- Si bien las normas comerciales son multilaterales, el comercio en sí es bilateral, es por eso que la Unión Europea en la actualidad maneja una amplia red de acuerdos comerciales tanto con países individuales como con regiones de todo el mundo, constituyéndose en el bloque económico que más acuerdos de este tipo ha cerrado en el mundo durante la década pasada. En el plano económico se está evidenciando una cada vez mayor opción por la bilateralización, como se pone de manifiesto con los actuales acuerdos de asociación en vigor con Rusia, México, Chile, o los que están en negociación con los países centroamericanos y andinos, y, finalmente, la estrecha relación que la UE mantiene con sus principales socios comerciales en el mundo desarrollado, a saber Estados Unidos y Japón, que seguirá potenciando el papel de la UE en los mercados mundiales.

⁶Kucharz, T., “LA Agenda Comercial agresiva de la UE como una nueva forma de dominación”. 2005, *Este artículo forma parte de un número especial conjunto de las revistas Ecologista, Libre Pensamiento y La Lletxa A, dedicado a difundir una reflexión crítica sobre la UE y las resistencias al “proyecto europeo”, de cara al referéndum sobre la Constitución Europea.* Disponible en www.ecologistasenaccion.org.

- La promoción el comercio mundial y toma la posición a favor de mayor liberalización de las reglas que lo fundamentan.

Sin embargo esta clara opción por la liberalización de los intercambios y la supresión de las barreras al comercio en el discurso, se contrapone en la práctica con la puesta en marcha de mecanismos de protección de su mercado interno “hacia dentro” en combinación con una expansión “hacia fuera” para competir en los mercados mundiales.

- Además la UE está convencida, además, de que esta apertura económica y comercial influirá positivamente y en beneficio de los países en vías de desarrollo.

Este punto es, sin duda, el que más controversias ha provocado entre los analistas del desarrollo, ya que se parte de la base de que la eliminación progresiva de los obstáculos comerciales llevaría al fomento del desarrollo económico y la prosperidad de las regiones más pobres,⁷ las críticas a este enfoque están centradas en si esta posición, en la práctica, no es más que una declaración de buenas intenciones, incompatible con la defensa a ultranza de intereses comerciales y económicos de sus empresas transnacionales, en un mundo, cada vez más interdependiente, pero en el que las relaciones económico-comerciales siguen estando marcadas por profundas asimetrías, y es que a pesar de que la consideración vigente de que el comercio relaciona a distintos puntos del planeta con diversos niveles de desarrollo, lo cierto es que más del 80% de estos flujos de servicios, mercancías y capitales se dan en el marco de la denominada triada, eje integrado por UE-NAFTA-Japón.

Ej. Esquemas como el SPG no puede ser únicamente visto como una ayuda sin contraprestaciones al desarrollo de terceras regiones, ya que el objetivo a largo plazo es la pretensión de abrir los mercados de las economías menos favorecidas a los productos europeos, así mismo, hay que señalar que a pesar de las preferencias en el acceso al mercado comunitario, la PAC, Política Agraria Común, como una de las políticas pioneras y más exitosas en el proceso integrador, es criticada desde las economías de los países en subdesarrollados como un impedimento para su desarrollo, ya que protege la producción agrícola europea y hace carente de competitividad a los productos primarios importados de estas pequeñas economías. En este

⁷ Bretherton, C. y Vogler, J. *The European Union as a Global Actor*, Londres, Ed. Routledge, 1999.

contexto la liberalización comercial agrícola está sobre la mesa de debate, y en la actualidad se constituye en uno de los temas que más compromete, a una UE, que por un lado se constituye en un adalid en la defensa de la liberalización comercial “hacia fuera”, mientras mantiene, “hacia adentro”, una de las agriculturas más protegidas y competitivas del planeta.

1.B. La política de cooperación al desarrollo: ¿eje en declive?

Otro de los componentes esenciales de la acción exterior de la Comunidad Europea. Desde el planteamiento inicial de la UE, la ayuda al desarrollo y la cooperación “tienen como finalidad apoyar el crecimiento y el desarrollo sostenibles de los países socios, para luchar contra la pobreza y erradicarla”⁸. Desde los años noventa y con la aceptación de que el concepto de pobreza va más allá de las carencias materiales⁹, esta política incorpora entre sus objetivos: “el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como, el desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho.”¹⁰ La solidaridad como principio de cimentación en la integración europea se configura como parámetro rector de su proyección exterior en la búsqueda de un mundo más justo y seguro. La UE sigue siendo en la actualidad el primer donante de ayuda del mundo. En total, la Comisión administra cada año una cartera de ayuda exterior por un valor de unos 9 600 millones de euros, así, aporta el 57% de la ayuda oficial al desarrollo y de la ayuda humanitaria mundiales.¹¹

- Constatación de que en la última década se presenta una reducción en el monto mundial destinado a subsanar los problemas de desarrollo (de un 0,33 a 0,22)¹² los miembros de la Unión en su conjunto se comprometieron a destinar el 0,7% del PIB en ayuda al desarrollo para el año 2015, de acuerdo a las metas del milenio u ODM¹³ consignadas en conferencias internacionales,

⁸“Las relaciones exteriores europeas: una potencia mundial”, disponible en www.delper.cec.eu.int/es/eu_global_player/print.htm.

⁹ Al respecto consultar IDH, Índice de Desarrollo Humano, PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, www.undp.org

¹⁰ “La Unión Europea y los Derechos Humanos” en www.europa-eu-un.org/articles.

¹¹ http://ec.europa.eu/comm/development/index_en.htm.

¹² “El Comercio: ¿una herramienta para la reducción de la pobreza?”, Informe de la Coordinadora Estatal de ONGD con motivo de la presidencia española de la UE, Madrid, abril de 2002.

¹³ “Objetivos del Desarrollo del Milenio”, disponible en, www.undp.org.

en la actualidad sin embargo la media de la Unión está en 0,34%, muy por debajo de los objetivos.¹⁴

Fue con los países de África, Caribe y el Pacífico, con quienes la UE experimentó sus primeras prácticas en el área de la cooperación en las décadas de los sesentas y setentas, ha sido renovado sucesivamente a través de los distintos acuerdos multilaterales, como el de Yaundé 1967, Lomé y, por último Cotonou. Ya para los años 70, la UE empieza a conceder ayuda a los estados más necesitados de todo el mundo y en la actualidad esta política adquiere una dimensión mundial: tras la guerra fría, caída del comunismo, la Europa central y oriental otras regiones del planeta van a ser reconocidas como destinatarias de ayuda comunitaria en virtud de la situación político-económica por la que atraviesan y en el objetivo europeo de ampliar su influencia a escala planetaria, debido a la importancia estratégica que estas regiones adquieren en el nuevo escenario europeo, como parte importante de la política de vecindad, así mismo, en épocas más recientes otras áreas aparecen como destinatarias, entre ellas mencionar Oriente Medio, la Región Mediterránea y Asia y América Latina, con los Programas MEDA y ALA”¹⁵

- La Política de Cooperación ha sido especialmente vulnerable a los cambios internacionales, esta condicionalidad le ha valido numerosas críticas en torno a su falta de continuidad en el tiempo y espacio, y de coherencia, en la definición de prioridades temáticas y regionales de acuerdo con los principios de la UE. Hay una percepción desde los analistas del desarrollo de la Cooperación europea como un esquema retorcido en el que se combinan demasiados instrumentos, en el que la toma de decisiones involucra a demasiadas instituciones, en el que la definición de objetivos es vista como vaga y con falencias en la priorización de metas, hechos que amenazan con el incumplimiento de los principios, que según el Tratado de la Unión deberían regir esta política, a saber la eficacia, la coherencia y la complementariedad,

- Desde la institucionalidad europea además se hace evidente una preocupación, y es que los desembolsos que suponen esta ayuda, en gran medida a cargo del presupuesto europeo, y el hecho de que Europa ostente el honroso papel de mayor donante de cooperación a nivel

¹⁴ “Capacidad de Ayuda”, en *Europa en Movimiento, Una potencia Mundial*, publicado en julio de 2004, Dirección General de Prensa de la Comisión Europea.

¹⁵ http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/med/index_fr.htm.

mundial, no se ha traducido en una mayor influencia, ni política, ni económico-comercial de la Unión en las regiones receptoras, lo que está dejando espacio para que otras políticas europeas adquirieran mayor protagonismo.

- En la práctica la promoción de la democracia, como principio fundador de la integración europea, que ahora se proyecta en sus relaciones exteriores, se cristaliza en la llamada “cláusula democrática” que se incorpora de aquí en adelante, en todos los Acuerdos de Cooperación y Asociación suscritos entre la Unión y terceros países, este tema ha generado asimismo numerosos debates entre organizaciones de la sociedad civil que analizan el desarrollo, por considerar que su hasta ahora laxa definición, podría ser utilizada por los países donantes para justificar injerencias políticas en los países receptores de ayuda comunitaria¹⁶ y que parten de la instrumentalización de la ayuda como herramienta política

- Al evaluar el cumplimiento de las metas de la Política de Cooperación en relación a los objetivos fijados: luchar contra la pobreza en los países en desarrollo, y es que aunque sería injusto achacar el empobrecimiento y el subdesarrollo a la falta de compromiso europeo, lo cierto es que no hay muchos resultados que mostrar, máxime cuando la alternativa europea para superar esta situación es la inserción comercial de estas regiones al mercado global, una vez más la relación ayuda y comercio se torna compleja y a pesar del discurso, las cifras muestran que las cuotas de mercado del mundo en desarrollo siguen reduciéndose y que las relaciones comerciales se dan cada vez más entre el norte desarrollado.¹⁷

Finalmente en estos momentos la política de Cooperación europea se está viendo eclipsada por el protagonismo adquirido por la PESC y la política comercial¹⁸, y supeditada a los intereses económicos y políticos de la Unión, lo que sin duda y tristemente parece confirmar la cita al

¹⁶ Al respecto revisar, La cláusula democrática y los derechos humanos en las relaciones con la Unión Europea, en Boletín del Centro Prodh, publicado por: http://www.censat.org/A_A_Noticias_Internacionales_048.htm.

¹⁷ Jornadas sobre cooperación europea. Análisis y perspectivas de los programas de los países de la Unión Europea para la ayuda al Tercer Mundo, Vitoria-Gasteiz, 1997, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco.

¹⁸ Por una política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea integradora, coherente, eficaz y de calidad. Documento de la coordinadora estatal de ongd con motivo de la presidencia española de la UE, Madrid, julio de 2002.

inicio de este epígrafe, y es la creciente instrumentalización de la cooperación al desarrollo para ejercer influencia política y económica en áreas consideradas estratégicas.

II. La PESC y la PESD: al HARD POWER

En la década de los noventa y con la configuración del nuevo orden mundial se presentan avances progresivos (hacia la integración política) y normativos: el tratado de la Unión con el fin de transformar a una Comunidad Económica Europea, de naturaleza económica, en una Unión Europea de naturaleza política alumbrada en Maastricht: la creación por parte de la Unión de una política exterior y de seguridad común “a fin de que sus miembros puedan actuar conjuntamente en la escena mundial con una sola voz, así mismo, la UE desarrolla sus capacidades de defensa”¹⁹, Es así como el Tratado de Maastricht, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, recoge las percepciones anteriormente señaladas y establece institucionalmente a la PESC, Política Exterior y de Seguridad Común para dotarla de una mayor capacidad de respuesta ante los cambios y desafíos que la enfrentan en el mundo de la posguerra fría, y así ejercer una mayor influencia a nivel mundial, apta a su gran envergadura económica. En mente de los europeístas, los todavía recientes problemas planteados por la impotencia demostrada por Europa durante la Guerra del Golfo y el conflicto interior yugoslavo.

II.a. La PESC: transición

La PESC, Política Exterior y de Seguridad Común como segundo pilar del Tratado de Maastricht en 1993, tiene como el fin de superar el déficit político, respecto a la integración económica que presenta un avance significativo. En su todavía corta historia ha sido modificada reforzando los instrumentos y procedimientos en la toma de decisiones con el Tratado de Ámsterdam (97-99), y ampliada con la inclusión de aspectos relativos a la defensa en Niza 2000. El Tratado Constitucional ²⁰ firmado en Roma en 2004 y que nunca entró en vigor, planteaba ya grandes reformas a la PESC, que en gran medida han sido la figura del Alto

¹⁹ *Europa en Movimiento, Una potencia Mundial*, publicado en julio de 2004, Dirección General de Prensa de la Comisión Europea.

²⁰ Al respecto consultar: Aldecoa Luzárraga, F., “La CIG confirma el Tratado Constitucional de la convención”, Documento N° 44, 2004, en *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*.

Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad²¹, cobrará aún mayor protagonismo con el fin de hacer más visible a la UE en el mundo, se creará un nuevo Servicio Europeo de la Acción Exterior para asistirlo, además la UE pasará a tener personalidad jurídica única, lo cual se espera contribuya a fortalecer su capacidad de negociación frente a terceros. Sus objetivos fundamentales: La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales, y de la independencia e integridad de la Unión Europea, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; El fortalecimiento de la seguridad de la UE y sus estados miembros en todas sus formas; La preservación de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, El fomento de la cooperación internacional; El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.”²²(declaraciones de intenciones, vagas y a menudo sin posibilidad de un sustento práctico)

En la actualidad y desde los años noventa, la UE está tratando de erigirse como un polo político de influencia en el sistema internacional aumentando, como *actor global*, su perfil como interlocutor en el nuevo escenario y enfrentando los retos planteados en la renovada agenda internacional, como ya es sabido, en la construcción del proyecto de la Europa Unida, dos pilares se establecieron como centrales, a saber: la democracia y el libre mercado. Toda la acción exterior de la Unión está permeada por lo que han sido sus fundamentos integradores, pero además, en cuanto a la Agenda Internacional, señalar que la UE tiene un protagonismo no desdeñable en su diseño, de la que hacen parte los temas contemporáneos que el sistema internacional debe afrontar. Como numerosos analistas señalan, Europa ha sido caracterizada tradicionalmente como una “potencia_civil”, “potencia tranquila” o “potencia blanda”²³ a saber,

²¹ La británica Catherine Ashton, Excomisaria de Comercio fue elegida en noviembre de 2009 para ese importante cargo.

²² *La Política Exterior y de Seguridad Común*, publicado por El Observatori de la Política Exterior europea, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Bellaterra disponible en: http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/PESC.htm.

²³ “El concepto de *soft power* (o poder blando) fue acuñado por Joseph Nye profesor de la Universidad de Harvard, que desarrolla este término para analizar el problema de EEUU y su dificultad para lograr la cooperación de otros países en objetivos globales. El *soft power* tiende a ser el enfoque de otras potencias mundiales, que logran hacerse un espacio gracias a su cultura, sus instituciones y su diplomacia. Estas naciones adquieren un singular valor, ya que ellas pueden atraer a la opinión pública, ocupando así su *soft power* en la moderación de disputas y en el logro

un poder que basa su liderazgo internacional en una posición más proactiva frente a los retos globales como la defensa de los derechos humanos, la paz del planeta, la democracia y la justicia, el enfoque multilateral en las relaciones internacionales, etc., por encima de las cuestiones militares y de defensa (ó temas de hard power). A este imaginario colectivo de la UE como potencia con contenido ético-moral, contribuye la estrecha colaboración con otros países y organizaciones internacionales, a pesar de las graves divergencias intra e inter comunitarias, en el reforzamiento del multilateralismo y en sintonía con la filosofía de Naciones Unidas, en relación a asuntos transcendentales como los compromisos de Kyoto, que representa una parte muy importante del futuro del planeta, el apoyo a la incipiente justicia penal internacional, ya que el respeto a los derechos humanos, como piedra angular en el proceso de integración, y que figuran en los acuerdos comerciales y de cooperación de la UE con sus socios, es una condición necesaria para la adhesión de los países candidatos a la Unión.

Paradójicamente, el andamiaje institucional que se da la UE con el fin de garantizar una acción exterior cada vez más integral en objetivos, temáticas e influencia regional es en extremo complejo y fragmentado, demasiado original y altamente burocratizado, en la actualidad son seis los departamentos responsables en este ámbito, en que sin duda se destaca el rol protagónico de la Comisión Europea.

En su definición, la PESC menciona la intención de la mundialización de la agenda, tanto en temáticas como en las áreas geográficas que esta política cubre, insiste en la prioridad de su atención a África y abre nuevas conectividades con sus vecinos más inmediatos a través de la *Política de Vecindad*, con los países de la Europa Central y Oriental y el Mediterráneo.²⁴ Señalar que la PESC ha significado un paso de gigante en la creación y consolidación de un entramado de normas y herramientas que permitan hacer de la proyección europea un ejercicio coherente en la búsqueda su potencialidad exterior, sin embargo, y siguiendo el hilo argumental planteado al principio de este epígrafe, decir que en lo fundamental, no resuelve los problemas que trataba de solucionar. No es de extrañar, entonces, la dificultad recurrente, supone ponerse

de nuevos equilibrios tanto regionales como globales". Rovira Kaltwasser, C., disponible en <http://www.asuntospublicos.org/informe.php?id=3451>.

²⁴ Rupérez, J. "El futuro de la PESC". Ponencia presentada en los Terceros Encuentros Estratégicos franco-españoles, 25 de octubre de 1999, INCIPE.

de acuerdo en las prioridades temáticas y regionales y en la forma de asumirlas, con el fin de diseñar estrategias en el cumplimiento de tan elevado propósito.

Sin embargo como señala Carlos Taibó: “en semejante apuesta no hay ninguna renuncia a los intereses propios, sino antes bien, la búsqueda de su satisfacción con el concurso de otros instrumentos.

Además desde su creación graves déficits han pivotado sobre la acción de la CEE/UE. Por resaltar sólo tres en relación a la cuestión del déficit decisional, el protagonismo que aún tiene el criterio de la unanimidad en la toma de decisiones referentes a política exterior y de defensa, puede complicar la operatividad de esta política, sobre todo en el nuevo contexto, en el que en una UE ampliada a 27 miembros, se reduce drásticamente la posibilidad del consenso y se abre la puerta a permanentes bloqueos. Queda abierta además, la solución del llamado déficit competencial, aunque se establece la distribución de competencias entre órganos comunitarios y estados miembros, la característica dominante de la PESC sigue siendo la intergubernamentalidad, otorgando a los estados o a las instituciones que los representan, como el Consejo, gran parte de las atribuciones fundamentales, pareciera que con el actual diseño de la PESC no se buscara, en torno a la supranacionalidad, “más Europa” y por último y más importante el déficit internacional, y que compromete y seguirá comprometiendo el protagonismo exterior de la UE, por la ausencia de independencia en el campo de la defensa, ya que se decidió que la defensa colectiva siguiera en manos de la OTAN, Organización del Tratado del Atlántico Norte, situación que deja en cautividad de la política exterior norteamericana a la Europa Unida.

Sin embargo este proceso ha sido largo, tortuoso. En la actualidad, a pesar de haberse dotado de forma consensual de distintas herramientas en esta materia lo cierto es que son pocas las ocasiones en las que hemos visto a la Unión hablar y actuar de forma conjunta en lo que a política internacional se refiere, citando a textos institucionales de la Comisión: “la Unión ha

avanzado menos de cara a forjar una política común exterior y de seguridad a lo largo de los años que de cara a crear un mercado único y una moneda única”²⁵.

II. La PESD y la Constitución: ¿hacia el anhelado Hard Power?

En el Tratado de Maastricht se preveía a futuro la necesidad de definir una política de defensa común, PESD, Política Europea de Seguridad y Defensa Común no será hasta la Cumbre de Colonia en 1999, en que se decide además que la PESD fuera parte integrante de la PESC y limitada a llamadas las misiones Petersberg²⁶(normatividad) y asimismo se desarrollará la Política Europea de Seguridad y Defensa, recogidas en la Constitución Europea que fue un acuerdo de mínimos que blindaba y profundizaba la “Europa” neoliberal existente (y que suponía un paso importante (pero limitado) para construir la “Europa” política y militar que necesitaba el capital continental en esta etapa, de creciente rivalidad noratlántica y multipolaridad mundial en ascenso (China, Rusia, India e incluso Brasil)-BRICS²⁷ y por el Tratado de Lisboa que se encuentra en proceso de ratificación, y que se espera entre en vigor en 2009²⁸.

Tras los sucesos del 11 de septiembre, sus funciones se ampliarán en 2002 a la lucha contra el terrorismo y el marco de la OTAN fue ratificado para la defensa colectiva, dando lugar a un escenario embrionario para la ahora gestación de la “Europa” política y militar (progresividad). Como señala Milagros Álvarez: “la UE debe contar con una capacidad operativa y de planificación suficiente que le permita definir, con autonomía, sus enfoques estratégicos y operacionales pues en ocasiones éstos pueden, y quizás deben, diferir del enfoque de una organización de naturaleza político-militar como la OTAN, ya que la experiencia ilustra con

²⁵ Actividades de la Unión Europea: Política Exterior y de Seguridad Común, en http://europa.eu/pol/cfsp/index_es.htm.

²⁶ Las misiones Petersberg contemplan el empleo de fuerzas militares de los países miembros en operaciones de mantenimiento de la paz en misiones de ayuda humanitaria, rescate y pacificación (gestión de crisis, mantenimiento de la paz e imposición de la paz). En Calduch, R., *Apuntes Comunidad Europea-Unión Europea*, Universidad Complutense de Madrid, 1999.

²⁷ Grant, C., “Una voz única para la UE” en *Revista Política Exterior* N°130 - Julio / Agosto 2009.

²⁸ Se espera que el Tratado de Lisboa entre en vigor el primero de diciembre de 2009, tras la firma del mismo por parte de Polonia y República Checa.

claridad las consecuencias de la opción contraria: subordinación política e invisibilidad internacional”²⁹.

Actualmente, y tras el 11-S y el 11-M, es claro el proceso de securitización por el que la agenda internacional atraviesa, ya que en muchas ocasiones los fenómenos globales son vistos como una amenaza a la seguridad de los estados y de los ciudadanos. En este sentido, y como no podría ser de otra manera, el terrorismo ocupa hoy un lugar privilegiado en la Agenda tanto interna como exterior de la Unión.³⁰ Hoy por hoy, la seguridad internacional y europea es, junto a la seguridad ciudadana, una de las mayores preocupaciones, la EES, Estrategia Europea de Seguridad define “al terrorismo, combinado con las armas de destrucción masiva, como la amenaza más peligrosa para la seguridad de la Unión y del mundo”³¹, en palabras de Javier Solana, la ambición es la visión de una Europa "potencia tranquila", que "se afirma como uno de los pilares de la organización de un mundo nuevo, más solidario y más libre, más justo y más seguro, de un mundo que, en definitiva, es central en el proyecto europeo"³². En esta situación la percepción más comúnmente aceptada, es la de un mundo que pareciera estar desamparado frente a nuevas amenazas multiformes y, a menudo, imprevisibles como el terrorismo, la delincuencia internacional, el tráfico de drogas, la inmigración ilegal, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado y los conflictos regionales y otros temas globales como la crisis energética y medioambiental. Esta “nueva visión de mundo” desde Europa podría empañar una reinante visión idílica de la Europa Unida que en un proceso de reacomodación del orden mundial, y a tono con su hegemonía económica, estaría dispuesta a jugar un papel mundial en el que primarían los aspectos de seguridad y militares, como señala de nuevo Taibó: “la distancia entre la retórica oficial y los hechos es abrumadora y la realpolitik dicta la mayoría de las reglas del juego”³³.

²⁹ Álvarez Verdugo, M., *La Política de Seguridad y Defensa de la Unión europea*, Ed. Dickinson, 2003. España.

³⁰ Avilés, J., La lucha antiterrorista en la Unión Europea, Grupo de Estudios Estratégicos, GEES, N°38, julio 2003. <http://www.gees.org>.

³¹ “La Seguridad y la Defensa europea: retos y oportunidades”, en *Cuadernos de Estrategia*, N° 129, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa de España, diciembre 2004.

³² “Una Europa segura en un mundo mejor”, estrategia europea presentada por el Secretario General del Consejo y Alto Representante Javier Solana ante el Consejo Europeo de Salónica en junio de 2003. Disponible en SO S+T, *Investigación en seguridad*, en <http://www.sost.es/SEGestrategia.htm>.

³³ Taibó, C., *No es lo que nos cuentan: una crítica a la Unión europea realmente existente*, Ed. Grupo Zeta, 2004.

Conclusión

Como señalan numerosos analistas, la UE era vista apenas hace una década como una potencia en auge con avances en su integración económica, ampliándose geográficamente, profundizándose con avances normativos, hoy se cuestiona el papel y la posición, que esta *potencia en potencia*, juega y ocupa en un sistema internacional multipolar en gestación. Preocupada por consolidar paralelamente su proceso integrador con la ampliación y la profundización del mismo, a UE está atravesando por una profunda crisis institucional y afectada gravemente por la crisis financiera internacional que la ha golpeado fuertemente, en este complejo escenario se ven amenazadas las potencialidades de una proyección exterior positiva y proactiva. Los principios que rigen su acción exterior, y que se erigieron como cimientos en la consolidación del modelo europeo están siendo ampliamente cuestionados al interior, si bien es cierto que la paz como objetivo filosófico del modelo de integración europea está garantizada en la Europa Unida, es cuestionable la voluntad y capacidad que tiene la misma para proyectarla en su acción exterior.

La democracia como otro de los principios rectores también plantea dudas, el déficit democrático que aqueja al proceso europeo en su funcionamiento institucional y en el proceso de toma de decisiones desde su creación desde arriba sigue pivotando en la actualidad, así como el déficit decisional agravado por la alta heterogeneidad (27 países y actores no estatales) que configuran el espacio europeo y que se complica con las sucesivas ampliaciones en la toma de decisiones que además agrava las asimetrías socio-económicas_entre los miembros cuestionado otro de los valores defendidos, léase la igualdad y la solidaridad perfilando la Europa de las varias velocidades y de las geometrías variables, si a esto le añadimos la construcción de una Europa desde arriba, “sin ciudadanos” en la que la población carece de una identidad que la apropie del proyecto europeo, nos encontramos además con problemas para legitimarlo, sobran ejemplos que nos aderecen este escenario (no ratificación de la abortada constitución, alta abstención en las elecciones parlamentarias de junio de 2009, problemas en la ratificación, que se hará por vía parlamentaria para sortear el obstáculo ciudadano del Tratado de Reforma de Lisboa que apuesta por una potencia europea con tintes de poder duro).

La percepción generalizada de que Política Exterior Común tiene una existencia “más virtual que real”³⁴, tiene sus razones, por un lado los analistas señalan que la política exterior europea ha estado caracterizada por ser fundamentalmente declarativa, en pro de buenas intenciones, proyectando a la UE discursivamente como un *soft power* del sistema internacional, carente de instrumentos militares para llevar a cabo sus acciones y reactiva, ya que la UE no propone, reacciona a los hechos sin planificarlos. Esta situación explica la falta de acciones colectivas de la UE frente a retos internacionales como las crisis en Oriente Medio, Golfo Pérsico o al interior de las fronteras europeas, como ocurrió en las guerras yugoslavas.

En este aspecto encontramos también serios obstáculos, ya que en gran medida vemos que la proyección internacional europea ha respondido también a los intereses de las grandes potencias del continente, que modularon el proceso integrador, a saber, el eje franco-alemán, además se constituye cada vez más como un actor altamente heterogéneo, en que cada estado mantiene posiciones históricas frente a temas internacionales y son reticentes a ceder soberanía en estos campos. Lo que explica que solo se lleguen a acuerdos mínimos en lo que a política internacional se refiere. De otro lado la dependencia y subordinación europea en términos defensivos a de los EE.UU. en el marco de la OTAN, deja atada de pies y manos a la Unión para procurar una inserción más autónoma en el sistema internacional. Como señala Taibó: “el apoyo estadounidense a las tendencias unificadoras en Europa Occidental se asentaba en la exigencia previa de que aquellas no acarreasen cuestionamiento alguno a la supremacía norteamericana”.³⁵ Podríamos exponer mil ejemplos que aderecen esta situación, el último y más renombrado, la incapacidad de la UE de hablar al unísono en la reciente crisis de Iraq, este y otros ejemplos dan cabida para pensar que la UE carece de un plan estratégico³⁶, en el que no están diseñadas claramente las prioridades ni temáticas ni regionales.

³⁴ López, Jiménez, J., A., “La política Exterior de Seguridad Común de la UE: viejos problemas, nuevos desafíos”, en *Revista digital lamusa*, N°6 El Exilio de Europa Central y Oriental, 2002.

³⁵ Taibó, C., *No es lo que nos cuentan: una crítica a la Unión europea realmente existente*, Ed. Grupo Zeta, 2004.

³⁶ Baqués, Quesada, J., “La Política Europea de Seguridad y Defensa: déficits actuales y perspectivas de futuro” en *Revista CIDOB*, 2002, Ed. Fundació CIDOB. Barcelona.

Muchos analistas se atreven a ir aún más lejos afirmando que la Unión no parece tampoco tener una alternativa diferente a EE.UU en el actual diseño del sistema internacional globalizado y en el que los principios del neoliberalismo son sus líneas rectoras.³⁷

Aunque con falencias en práctica, preocupa en la progresividad y normatividad, con el Tratado de Reforma o Lisboa, la transición de la UE de formas de “dominio dulce” a formas de “dominio fuerte”, ¿se verá empañada la imagen idílica reinante en los clichés colectivo de la UE como el “policía bueno” de la “globalización”? seguramente en el medio plazo y con la progresión de la “Europa Unida” como potencia económica global, el poderío político-militar será necesario para defender sus intereses en la esfera económico-comercial.

De momento seguimos teniendo una Europa Unida, que es el primer mercado del mundo, el primer donante de cooperación al desarrollo en el planeta, pero todavía con serias dificultades en traducir estas potencialidades a su proyección política internacional. Darle un papel más protagónico a Europa seguirá siendo un reto para los europeos, si es que están en disposición de aceptarlo. ¿pero desde que óptica, bajo que principios rectores? Europa de nuevo será lo que los estados miembros y la ciudadanía deseen que sea, otra vez la voluntad política de estados y gobiernos y el papel de la ciudadanía será determinante para dar un paso más y adelante y aprovechar el escenario de crisis para promover una Europa Unida y con potencialidades ahora sí bajo los preceptos de la solidaridad, la justicia, el desarrollo y la paz. La UE como “Potencia en potencia”, deberá reconsiderar de fondo sus estrategias para no fracasar en darle un rol determinante y humanista a la Comunidad en el sistema internacional.

³⁷ Machado Flores, D., “Constitución Europea y Ciudadanía”, 2005. *Este artículo forma parte de un número especial conjunto de las revistas Ecologista, Libre Pensamiento y La Lletra A, dedicado a difundir una reflexión crítica sobre la UE y las resistencias al “proyecto europeo”, de cara al referéndum sobre la Constitución Europea.* Disponible en www.ecologistasenaccion.org.