



# La Unión Europea en las Relaciones Internacionales

Barbé, E. (Directora) (2014).

*La Unión Europea en las Relaciones Internacionales.*

Madrid: Editorial Tecnos, ISBN 978-84-309-6268-6,

2014, 433 págs.

## La Unión Europea en el sistema internacional

La sociedad internacional ha experimentado en los últimos tiempos importantes transformaciones como consecuencia de los procesos de mundialización, creciente interdependencia y globalización<sup>1</sup>, una sociedad heterogénea y compleja, creciente-mente interdependiente y global, lo que significa que la naturaleza de la política mundial ha cambiado, el comportamiento de los estados es diferente y el poder se

ha vuelto más difuso y difícil de percibir.

En definitiva, un orden caracterizado principalmente porque el Estado, principal protagonista tanto de la teoría como de la práctica de las relaciones internacionales, ha perdido mucha de su utilidad, y por lo tanto, la capacidad de dar solución a problemas como la seguridad y el bienestar que deben buscarse en estructuras globales o regionales. En síntesis, se trataría de un sistema multicéntrico, en tran-

sición, caracterizado por serias carencias de gobernanza, para las que no existen aún instituciones y reglas representativas, legítimas y eficaces.<sup>2</sup>

En un contexto como el descrito, está más que justificada la aparición de la obra *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*, pues la convergencia de una UE en crisis con una sociedad internacional que responde a un momento de cambio, merece una aproximación analítica, y al mismo tiempo empírica, como es este «manual». Esta obra dirigida por la catedrática de Relaciones Internacionales, Esther Barbé, aborda la dimensión internacional de la UE desde el ámbito de las relaciones internacionales y del Análisis de la Política Exterior, un «manual» apoyado sobretudo y en gran medida en el Derecho Europeo y en la Economía Política Internacional. Ésta última, nos ofrece un análisis de los efectos de los Estados sobre los mercados y los efectos de las fuerzas del mercado en los Estados, los acuerdos sociales, políticos y económicos que afectan a los sistemas globales de producción, intercambio y distribución, y a la mezcla de valores que éstos reflejan.

A través de un análisis holístico del proceso de integración euro-

peo, desde sus inicios después de la Segunda Guerra Mundial, esta obra concede especial importancia al proceso evolutivo de la UE como actor internacional –que desempeña roles en la sociedad internacional– y a los debates que nos permiten explicar dicho proceso, en base al carácter inconcluso, en permanente transformación y controvertido, del proyecto europeo.

La evolución que ha sufrido y está sufriendo la política exterior de la UE constituye el centro de los debates que componen este libro, desde puntos de vista y dimensiones muy dispares. Para ello, una parte importante de la obra se sirve de las principales teorías de las relaciones internacionales, lo cual ofrece lecturas sobre la naturaleza, el rol y el comportamiento de la UE en la escena internacional. De esta forma y como afirma la directora de la obra: «la aproximación en forma de debate constituye la columna vertebral de la obra, lo que permite fundamentar teóricamente argumentos esgrimidos, entender decisiones adoptadas, analizar resultados y proyectar problemas de futuro en la dimensión exterior de la UE».

Antes de abordar la estructura propia del libro, cabe comenzar

realizando una breve aproximación a lo que constituye el *marco introductorio* de la obra, el cual a través de un análisis de los debates –tres prismas analíticos– que suscita la UE en el sistema internacional, nos permitirá obtener una estructura previa que facilite la lectura.

La primera perspectiva hace referencia a la UE como subsistema internacional, en el que se solapa un proceso de transferencia de soberanía de los Estados hacia una autoridad central (instituciones) con una comunidad de seguridad. La aparición en la escena internacional de una maquinaria europea –la Cooperación Política Europea (CPE) en 1970–, dispuesta para incidir en el sistema político internacional, propició que el proceso de integración europeo se acercara a las relaciones internacionales y con la incorporación en el Tratado de Maastricht en 1993 de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), se establecen definitivamente las bases jurídicas de un actor internacional.

La institucionalización del subsistema internacional ha dado lugar a diversos debates, de los que cabe señalar por su trans-

endencia, dos. El primero es el que tiene que ver con la relación entre el proceso de construcción europeo, y el papel de Estados Unidos en éste<sup>3</sup>. Este debate se centra en determinar si Estados Unidos ha actuado movido por preferencias convergentes con los europeos, o por el contrario, ha tratado de limitar la capacidad de la actuación exterior de la UE, para de esta forma evitar el reequilibrio de su posición de poder a favor de los europeos. El segundo de los debates mencionados hace referencia al propio proceso de integración, y hasta qué punto debe incorporar una dimensión política que abarque la política exterior y bajo qué forma.

La segunda perspectiva se relaciona con la UE como sistema de política exterior, dado su carácter complejo. Un sistema que está formado por las diversas dimensiones de la acción exterior de la UE<sup>4</sup> y por las políticas exteriores de los Estados miembros. También desde la perspectiva analítica surgen debates que giran, por un lado, en torno al inter-gubernamentalismo, la posible profundización institucional, y la dotación a la UE de instituciones con mayores poderes. Y es que, las realizaciones políticas del europeísmo desde la

Segunda Guerra Mundial siguen dos trayectorias que delimitan la oposición entre las distintas visiones de Europa: «soberanistas», «unionistas», «confederalistas» o «inter-gubernamentalistas» por un lado, y «federalistas», «constitucionalistas» o «supranacionalistas» por el otro; lo que se viene a denominar la Europa «laxa», basada en la cooperación clásica entre Estados soberanos y la Europa «densa», la «supranacional» o «supraestatal», construida en torno a instituciones comunes, que limitan en mayor o menor grado las soberanías nacionales y que determinan el papel que se le concede a la UE en las relaciones internacionales.

Por otro lado, se da un segundo debate, con profundas implicaciones teóricas, que constituye una aportación desde la teoría de las relaciones internacionales, en concreto desde el constructivismo. El constructivismo, dentro de los enfoques reflectivistas de la teoría de las relaciones internacionales, sostiene la idea de que el mundo social, o más concretamente el sistema internacional, es una construcción humana basada en ideas compartidas. Los autores que se adscriben a esta teoría afirman que la estructura del sistema internacional está compuesta primordialmente por

ideas. En este preciso instante, nos encontramos con un proceso de europeización en materia de formulación de políticas, derivado del proceso de socialización de las élites y la influencia mutua entre representantes nacionales y órganos europeos. Este hecho abre un debate interesante en términos de *policy-making* de la política exterior de la UE, ya que el interés nacional pasa a ser visto como un interés en clave constructivista como resultado del proceso de europeización.

Finalmente, nos queda la aproximación a la UE como un actor internacional. Esta perspectiva nos permite plantear algunas de las cuestiones que más debate han generado a nivel analítico. En el libro se abordan los sucesivos debates en torno a diversas cuestiones, como la consideración de la UE como *actorness*; la identidad de la UE como potencia –normativa, de mercado y tradicional– «líder en el orden mundial» y a raíz de ésta caracterización establecer la coherencia de sus políticas exteriores, lo que a su vez otorgará al lector un *mapeo* de las prácticas y las estrategias de actuación de la UE en las relaciones internacionales.

Esta obra, tal como afirma la directora de la misma, «se dirige al

mundo académico, pero también a aquellas personas que desean, en momentos de crisis y de debate en torno al proyecto europeo, documentarse y reflexionar sobre la interacción de la UE con un mundo en proceso de cambio». Es por ello que el lector va a encontrar aquí una verdadera guía que le permita situarse en términos teóricos, empíricos y normativos en un escenario en el que la UE se desenvuelve a comienzos del siglo XXI.

### Marco introductorio a la obra

La estructura de *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales* está dividida en tres grandes apartados. En el primero de ellos titulado «Instituciones, procesos e instrumentos» ofrece una visión «desde dentro» tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En primer lugar se analizan las características formales de la acción exterior de la UE, dedicando un análisis a la estructura jurídica y la delimitación material de la acción exterior, conectando ésta a través de los objetivos, principios y competencias de la UE. También se abordan las principales novedades introducidas por el Tratado de Lisboa desde una perspectiva institucionalista, mediante el estudio de las responsabilidades de

los nuevos actores en el ámbito de la PESC, de los procesos de formulación política y toma de decisiones y de las dinámicas que se establecen.

Los instrumentos de acción exterior también son motivo de análisis y reflexión. A partir de un análisis de estos instrumentos, el capítulo IV, realizado por Débora Miralles Solé, nos presenta algunos de los debates relativos a la eficiencia y la coherencia en el uso de éstos, y examina hasta qué punto el Tratado de Lisboa ha introducido modificaciones en la gestión y en los procesos de decisión que permiten hablar de una mayor influencia y credibilidad de la UE como actor internacional. También se presta atención a la evolución de la PESD/PCSD, poniendo sobre la mesa la delimitación progresiva de los ámbitos materiales de cooperación preferente entre los estados de la UE. Asimismo, se hace hincapié en el proceso de mejora de soporte orgánico e institucional de estas políticas que, no obstante, no han logrado dotar a la UE de la autonomía y presencia que le corresponderían en este tipo de cuestiones.

El primer apartado de este «manual» finaliza con un capítulo dedicado a la europeización de

las políticas exteriores nacionales, ya que la mera pertenencia a la Unión modifica la política exterior de los Estados. Para este fin se lleva a cabo un debate teórico y empírico del proceso de interacción y transformación mutua entre la política exterior desarrollada por la organización «supranacional» y la de sus Estados miembros. Éste constituye un proceso complejo, que ha hecho de la política exterior de los Estados europeos un modelo nuevo en las relaciones internacionales en términos de formulación, *decision-making* y ejecución.

### Cartografías de las relaciones exteriores

Los capítulos del segundo apartado, titulado «Cartografía de las relaciones exteriores», se centran en las interacciones de la UE con los actores que forman parte del sistema internacional (terceros Estados y organizaciones regionales). Es decir, ¿cómo se relaciona la UE con «los otros»? Esta cuestión es contestada mediante la selección de casos concretos que responden a distintos modelos de relación.

Esta empresa comienza abordando, de la mano de Elisabeth Johansson Nogués, el tema de la

ampliación de la UE de forma sistémica, empezando por el procedimiento de adhesión y los correspondientes instrumentos para la implementación de esta política. También se pone de relieve los debates surgidos en torno a las sucesivas oleadas de ampliación y los procesos en marcha en la actualidad. Las interacciones de la UE con los demás actores comienzan con la política hacia sus estados vecinos, a través de la PEV. Por ello también se presta atención a ésta, a sus precedentes y a los marcos de cooperación regional que conviven con ella. Este análisis prosigue con las relaciones de la UE con el mundo en desarrollo, a través de la revisión de los conceptos de *actorness* (capacidad de actuación) y de presencia en los tres ámbitos que conforman las relaciones de la Unión con el mundo en desarrollo: comercio, desarrollo y seguridad.

En un sistema como el actual, que tiende a la multipolaridad, al menos en lo referido a las capacidades económicas y políticas –no así en lo militar– permite hablar en palabras de Lluç López I Vidal, Francesc Serra y Juan Pablo Soriano, de entre siete y una docena de Estados que pueden ser calificados como grandes

potencias. Pero mediante una selección más ajustada, estos autores establecen únicamente la existencia de tres grandes potencias en el sistema internacional, ante las cuales la UE desarrolla políticas e todo tipo en grado de competencia o complementariedad. Se trata de Estados Unidos, China y Rusia, los denominados «socios estratégicos». A lo largo del capítulo XI, estos autores analizan la capacidad de la UE de «cooperar con las grandes potencias y su capacidad para impulsar coaliciones internacionales para hacer frente a los grandes desafíos globales del siglo XXI».

El final de la Segunda Guerra Mundial supuso, en términos de orden, la globalización del sistema ajustado a dos realidades, dando lugar al *sistema bipolar*, determinado por el equilibrio entre dos potencias, las cuales gozaban de capacidades equivalentes y superiores a las restantes unidades del sistema, que a su vez establecían la agenda, las normas y la imposición de la coerción al conjunto de actores. La carrera armamentística y los excesos retóricos de la Guerra Fría tuvieron su utilidad en el juego estratégico de aquellas décadas y en la necesidad de reprimir (o tranquilizar) a los

Estados clientes y a los sectores que los apoyaban.

Como se afirma en alguno de los capítulos de es libro, «el sistema internacional de la Posguerra Fría se caracteriza por haber atravesado un proceso de transición, caracterizado por cambios estructurales tanto en la naturaleza y las fuentes del poder, como en su difusión y redistribución en el seno de las estructuras de poder y entre los múltiples actores que operan en el sistema». Tras el derrumbe del conflicto y la lógica bipolar, la UE ha ido adquiriendo una posición cada vez más relevante en el sistema internacional, tejiendo una serie de diálogos que la permiten interactuar con países situados en sus fronteras inmediatas (Rusia, Magreb, Ucrania) como con Estados alejados pero con gran importancia estratégica (Brasil, India o Japón).

Para tratar de comprender mejor la coherencia de las actuaciones de la Unión, la segunda parte de la obra establece una evaluación de la misma a través de una análisis de las relaciones interregionales como instrumento de la política exterior de la UE, teniendo presente que el término «coherencia» ha sido objeto de multitud de controversias. Para

esta tarea se muestran dos casos de estudio (relaciones UE-Asia y UE-América Latina y el Caribe) muy distintos entre sí. Ejemplos que evidencian que las prácticas de inter-regionalismo de la UE, en ambos casos, ha estado guiada por el interés económico/comercial, con el objetivo de aprovechar la ampliación de sus mercados a dos regiones favorecidas por la globalización, o al menos, afectadas de una forma considerable.

A pesar de que la ayuda al desarrollo y el apoyo a los procesos de integración fueron elementos clave de las instituciones europeas, ésta se ha encontrado que otras regiones han optado por modelos de integración distintos al europeo; de hecho en Asia y América Latina y el Caribe existe un fuerte rechazo a iniciativas supranacionales y la no injerencia en los asuntos internos. De todo ello, se desprende una *conditio sine qua non*, y es que los foros interregionales se han convertido en arenas donde se ponen a prueba las capacidades de las potencias globales y regionales para establecer las agendas interregionales y de esta forma influir en el establecimiento de las «reglas del juego» de la gobernanza global.

### ¿Global player de un sistema en «transición»? Cuestión de actitud

El tercer y último apartado, «Actor en la gobernanza global», nos enfrenta de pleno con la identidad de la UE. En palabras de la directora: «en tanto que actor internacional, la UE se identifica con el reforzamiento de la gobernanza global a través de las instituciones multilaterales, y tal y como recoge el Tratado de Lisboa la UE tiene, entre sus finalidades, promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial».

Es importante comenzar destacando que el multilateralismo por parte de la UE se considera un imperativo del que depende su propia identidad y reconocimiento como actor internacional. Su propia experiencia de integración regional es vista como una contribución a un orden multilateral –un *building block*, más que un *stumbling block*– que ha de resolver necesidades crecientes de gobernanza del sistema internacional y de provisión de bienes públicos globales, entre ellos, y de manera especial, la paz y la seguridad internacionales.<sup>5</sup>



Los capítulos que conforman este apartado con el que se completa el libro, en concreto seis de ellos, abordan la política de la UE en instituciones internacionales de ámbitos diversos. Desde la dimensión comercial, se lleva a cabo una explicación del origen y la evolución del GATT/OMC y la influencia de esta organización en la política comercial de la UE, para de esta forma poder explorar el papel de la UE y sus Estados miembros en la OMC de cara a un futuro próximo.

Especial interés tiene el capítulo «La Unión Europea en las finanzas globales» realizado por José Antonio Sanahuja, ya que la gobernanza de esta materia sitúa a la UE ante un doble proceso de cambio de poder. El autor establece un primer proceso «vertical» o interestatal, que redistribuye poder y altera la jerarquía y equilibrios de las potencias del sistema, es decir, el paso de la unipolaridad a la multipolaridad. El segundo proceso, «transversal», se caracteriza tanto por la difusión del poder a actores no estatales, como por su dispersión o disolución en estructuras y mercados donde no existe control público efectivo. Un capítulo que se divide, por un lado en el análisis de la gobernanza de las finanzas globales y

el papel de la Unión Económica y Monetaria (UEM); y por otro, lleva a cabo el examen de la crisis de la eurozona, poniendo énfasis en las «fallas institucionales» presentes desde su creación y que en gran medida han acrecentado los efectos y las consecuencias políticas, económicas y sociales de esta crisis. Por último se presta atención a los problemas y opciones de la representación exterior de la UE y de la Eurozona.

El autor finaliza su apartado lanzando una cuestión relacionada con el *trilema* de la globalización, «teorizado» por el economista Dani Rodrik<sup>6</sup>, un «juego» en el que las ventajas de la globalización económica profunda, el Estado-nación como centro de la política y la autoridad pública, y la democracia basada en la autodeterminación de cada comunidad política, son tres objetivos que no pueden ser satisfechos simultáneamente. En esta ocasión esta idea es vinculada con la propia UE, afirmando que esto «resume las opciones a las que tanto la UE como el Euro se enfrentan en las finanzas y la economía política global.

En línea con los planteamientos que vertebran de forma transversal la obra, fundamentalmente en lo referido al papel del Estado

en las relaciones internacionales, se puede decir, que en la dimensión de la política energética es un buen exponente de la llamada «paradoja de la soberanía», es decir, una situación en la que los Estados pierden capacidad para ejercer control ante la magnitud y carácter transnacional de los desafíos. El «manual», ante este nuevo escenario, se detiene a examinar el desarrollo de la que podríamos llamar «política energética exterior» de la UE, a través de una revisión de los objetivos e instrumentos de ésta en diferentes dimensiones de la gobernanza global de la energía.

Como no podía ser de otra forma, la política de no proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) también es objeto de análisis y reflexión desde el punto de vista de la política europea y su relación con la gobernanza del sistema internacional en este área. Para ello, se lleva a cabo una exploración de la interacción entre la UE y las organizaciones e instituciones internacionales que inciden en éste área y se analiza con especial atención el caso de las negociaciones nucleares con Irán.

El tercer apartado del libro se cierra prestando atención a una serie de cuestiones sobre el fu-

turo de los sistemas intergubernamentales de gobernanza transnacional. Esto es, actores no estatales que regulan ciertos ámbitos de la gobernanza global. Para ello se realiza un repaso de cómo la UE se sitúa en un paisaje poblado por autoridades privadas. En palabras de Martijn C. Vlaskamp, autor de este capítulo final, «la UE es víctima del estado-centrismo, lo que reduce sus posibilidades de convertirse en un actor internacional relevante [...] este sistema westfaliano se ve cada vez más cuestionado, en gran parte debido a los desafíos de la liberalización comercial y la globalización económica». Estos temas se analizan a través de casos concretos, como el de la madera y el problema de la deforestación global, puesto que es un ámbito con presencias destacables de estándares privados transnacionales (EPT), además de estar relacionado con la protección del medio ambiente, que se encuentra entre las prioridades políticas de la UE.

Podemos afirmar que el conjunto del libro sitúa las pretensiones de la UE como actor internacional, en un contexto de convergencia geopolítico y geoeconómico, un sistema internacional en proceso de transición, con la emergencia de nuevas potencias y

la agudización del proceso de globalización. La obra reúne a un grupo muy dispar de especialistas, que en su gran mayoría tienen una larga trayectoria de trabajo académico e investigador, si es que se pueden separar ambos; de ahí que éste «manual» constituya un recurso fundamental para todo aquel estudioso de las relaciones internacionales y del papel que en ellas juega y pretende jugar la UE. El resultado final es un análisis transversal y multifactorial, en torno a procesos, mecanismos e instrumentos que la UE dispone para jugar su papel en el escenario global actual, y la posibilidad de ésta para ejercer el rol de líder en la gobernanza global.

Jorge José Hernández Moreno

## NOTAS

1. Estas ideas son desarrolladas de manera más extensa por Celestino del Arenal, «La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: Un reto para la teoría y para la política». *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*. Bilbao, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, 2002, pp. 17-85; y del mismo autor «Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales». *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 2008*, Bilbao, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, 2009, pp. 181-268.
2. Estos argumentos son recogidos en la obra de José Antonio Sanahuja “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2007, pp. 297-384.
3. No hay que olvidar que el proceso de integración europeo está ligado a un contexto internacional en el que Estados Unidos desempeña el papel de «hegemón» desde el final de la segunda Guerra Mundial.
4. El tratado de Lisboa hace una distinción entre la PESC y la PCSD incorporadas en el Tratado de la UE (TUE), y la Acción Exterior, incorporada en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), que reúne política comercial común, cooperación con terceros países y ayuda humanitaria, medidas restrictivas y acuerdos internacionales. A lo que hay que sumar la dimensión externa de las políticas internas: energía; medio ambiente y cambio climático; y, libertad, seguridad y justicia.

5. Para un análisis más exhaustivo sobre las distintas narrativas asociadas al concepto de multilateralismo véase José Antonio Sanahauja «Narrativas del multilateralismo: «Efecto Rashomon» y cambio de poder», en *CIDOB d'Afers Internacionals*, número 101. Abril 2013, pp. 27-54.
6. El “trilema” de Rodrik se desarrolla en profundidad en la obra de Dani Rodrik, «La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial». 2012, Barcelona: Antoni Bosch.