

EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿PODER CIVIL O SUPERPOTENCIA?

RICHARD G. WHITMAN

Si la Comunidad Europea se convirtiera en una unidad política cohesionada, tendría la población, los recursos, la riqueza económica, la tecnología y el poderío militar, real y potencial, para ser la potencia preeminente del siglo XXI.

SAMUEL HUNTINGTON¹

INTRODUCCIÓN

AL ESCRIBIR ESTO EN 1988, EL PROFESOR HUNTINGTON precisaba correctamente que la Unión Europea (UE) tenía la capacidad para convertirse en un actor internacional muy importante, pero se equivocaba en cuanto a las condiciones que establecía como requisitos. La UE no se ha transformado en una entidad políticamente unificada en el sentido de un protoestado-nación europeo, sino que más bien –y ello no pudo haberlo descubierto Huntington entonces– la estructura de las relaciones internacionales se ha transformado hasta crear un medio en el cual las formas de poder que ejerce la UE cobran una mayor importancia relativa.

El contexto externo cambiante dentro del cual se ha movido la UE luego de la guerra fría ha creado una situación en la que sus medios para influir en las relaciones internacionales han cobrado una mayor fuerza. El objetivo crucial de este análisis es, por lo tanto, plantear la pregunta de en dónde reside la importancia de la UE en el plano internacional a finales del siglo XX. El argumento es que los cambios en el es-

¹ Samuel P. Huntington, "The U.S. Decline or Renewal?", *Foreign Affairs*, vol. 67, núm. 2, invierno de 1988-1989, pp. 93-94.

cenario internacional en el cual opera la UE han mostrado la poca utilidad de la distinción que con frecuencia se hace entre los dos tipos de política exterior que tiene, la integradora y la intergubernamental.

LAS DOS POLÍTICAS EXTERIORES DE LA UE

La UE ha desarrollado dos sistemas para la toma de decisiones y la ejecución de su política exterior. Por un lado se encuentran las capacidades externas de la Comunidad que están reguladas por los tratados fundadores. Estas competencias son el resultado del proceso de integración económica de los estados miembros de la UE, de la creación de una unión aduanal y de la posterior conformación un mercado único. La creación de la unión aduanal, base de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957, requirió la fijación de una tarifa externa y una política comercial comunes hacia terceros países. Junto con esta política económica, los estados miembros han tratado de armonizar sus políticas exteriores mediante un proceso denominado Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), establecido en el Tratado de la Unión Europea en 1993.

Los Tratados de París y los dos Tratados de Roma, fundamentos legales de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y de la CEE, respectivamente, regulan las competencias económicas externas de la Comunidad Europea.² Los tratados demarcan áreas de competencia externa para las comunidades, por ejemplo una Política Comercial Común (PCC), la cual deben suscribir los miembros al ingresar en la Comunidad. En estas áreas, los estados miembros aceptan que las instituciones e instrumentos de la Comunidad se encarguen de ejecutar los poderes de competencia en su nombre y beneficio tal como se estipula en los tratados. Más adelante se abordarán las consecuencias de esta voz única de la UE en su política económica exterior.

En contraste, la PESC suele catalogarse como una política intergubernamental. Ello se debe a que este aspecto de la política exterior de la UE permanece fuera del proceso de integración formal. Los estados miembros conducen la PESC sin necesidad de valerse del papel dirigen-

² Es importante resaltar aquí que el tratado que establece la CEE se reformó para dar lugar a la Comunidad Europea bajo las provisiones del artículo G del Tratado de la Unión Europea. TUE, artículo G.

te de la Comisión Europea y sin la vigilancia o la intromisión de la Corte de Justicia Europea o el Parlamento Europeo. La naturaleza intergubernamental de la PESC asegura que los estados miembros sean capaces de ejercer su derecho de veto sobre cualquier propuesta que no goce de su aprobación. Por tanto, las áreas en las cuales los estados miembros desarrollan una política exterior común son sólo aquellas en las que existe un acuerdo unánime. La PESC reemplaza un intento previo, llamado Cooperación Política Europea e iniciado en 1970, de coordinar las políticas exteriores de los miembros.

El título v, artículo J del Tratado de la Unión Europea designa a la PESC como sucesora de esta política de cooperación y sitúa sus operaciones dentro de las competencias externas de la Comunidad, lo cual se traduce en un compromiso de los estados miembros para tratar de armonizar sus políticas exteriores. La PESC es una señal tanto para los estados emplazados fuera de Europa Occidental como para los propios miembros de la UE de que, una vez terminada la guerra fría, el poder económico de la Comunidad deberá traducirse en una mayor influencia política dentro del sistema internacional.

Los estados miembros han definido una serie de objetivos amplios para la PESC, entre los que destaca, según se consigna en el Tratado de la Unión Europea, "afirmar la identidad [de la Unión] en el escenario internacional". Estos objetivos se especifican en el artículo J.1.2 del Tratado como sigue:

- salvaguardar los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión;
- fortalecer la seguridad de la Unión y de sus estados miembros en todo terreno;
- preservar la paz y fortalecer la seguridad internacional, de acuerdo con los principios de la Carta de Naciones Unidas, del Acta Final de Helsinki y de la Carta de París;
- promover la cooperación internacional, y
- desarrollar y consolidar la democracia, el estado de derecho y el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.³

Si examinamos la actuación de la PESC entre el primero de noviembre de 1993 y el 31 de diciembre de 1996 podemos advertir con claridad que la Unión se ha atenido a sus declaraciones.⁴ La UE utiliza tales

³ TUE, artículo J.1.2, pp. 123-124.

⁴ Para un análisis completo del contenido de la PESC a partir de su inserción, véase

declaraciones como instrumentos reactivos para responder a cuestionamientos internacionales. Pero son quizá los silencios más que las declaraciones los que resultan de mayor interés. Las declaraciones, tanto favorables como condenatorias, son expresiones públicas del consenso entre Los Quince. Por ejemplo, el escaso número de declaraciones sobre la cuenca del Mediterráneo, a pesar de la intensidad de la violencia en Argelia durante el periodo mencionado, puede entenderse como una falta de acuerdo sustancial entre los miembros para dar una respuesta adecuada a ese respecto. De la misma forma, las acciones de las tropas rusas en Chechenia el 11 de diciembre de 1994 no generaron ninguna declaración por parte de la UE sino hasta el 18 de enero de 1995. A propósito de los acontecimientos en Chechenia, el ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica, Frank Vandenbroucke, se refirió a las dificultades de la UE para lograr una respuesta única al decir que "la política exterior europea se halla obstaculizada por el requisito de unanimidad de los miembros para cada decisión".⁵

Las otras dos vías mediante las cuales la UE puede lograr los objetivos de la PESC son las "posiciones comunes" y las "acciones conjuntas"; ambas requieren también de decisiones unánimes entre los miembros. Del primero de noviembre de 1993 al 31 de diciembre de 1995, el Consejo adoptó 19 posiciones comunes. Diez de ellas fueron embargos (Sudán, Haití y la República Federal de Yugoslavia), otras seis sirvieron para establecer objetivos y prioridades en las relaciones entre la UE y algunos países (Ruanda, Burundi, Angola, Nigeria y Ucrania) y otras dos se utilizaron para fijar criterios sobre el arrendamiento conjunto de misiones diplomáticas. En 1996 se adoptaron siete posiciones comunes para extender la vigencia de otras ya existentes (relativas a mantener el embargo de armas en la ex Yugoslavia y a restringir los movimientos de las autoridades políticas y el personal militar en Nigeria) y se añadieron otras respecto a Timor Oriental y Myanmar, así como para apoyar el fortalecimiento de la Convención sobre Armas Biológicas en la conferencia revisora.

El Consejo Europeo (las reuniones de jefes de Estado y de gobierno europeos) es el encargado de establecer las áreas para la acción conjunta mediante pautas generales que somete a consideración del

R. Whitman, "The European Union's Common Foreign and Security Policy: Past Record and Future Prospects", *Research Paper*, núm. 5, Departamento de Política y Políticas Públicas de la Universidad de Luton, Londres, mayo de 1997.

⁵ "Belgium Calls for a Clear EU Policy on Russia", *Reuters Euro Community Report*, 10 de enero de 1995.

Consejo de Ministros. Se han adoptado acciones conjuntas en diferentes áreas desde 1993. En ese año se llevaron a cabo cinco de ellas con diversas finalidades:

- para el refuerzo del proceso democrático y el desarrollo de la cooperación en Europa Central y del Este mediante la promoción de un pacto de estabilidad;
- para el uso de recursos políticos, económicos y financieros de la UE con el fin de apoyar el proceso de paz en Medio Oriente;
- para apoyar la transición hacia una democracia pluripartidista en Sudáfrica, mediante la ayuda para preparar y monitorear las elecciones y la creación de una infraestructura de asistencia económica y social;
- para buscar una solución al conflicto en la ex Yugoslavia mediante un proyecto de paz y acciones humanitarias; y
- para apoyar el proceso de democratización en Rusia mediante el envío de observadores en el proceso electoral para el Parlamento.

En dos reuniones del Consejo Europeo celebradas en Corfú y Esen, en 1994, se añadieron otras tres áreas donde se llevarían a cabo acciones conjuntas: en la preparación de la Conferencia sobre el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1995 y en dos decisiones sobre el control de las exportaciones de ciertos bienes. Posteriormente, otras nueve acciones conjuntas se acordaron en 1995 –cinco de ellas relacionadas con la intervención de la UE en la ex Yugoslavia y dos más sobre un renovado apoyo al proceso de paz en Medio Oriente–. Sólo se añadió un área nueva, el combate al uso de minas antipersonales, en apoyo de la Conferencia para Revisar la Convención sobre la Prohibición o Restricción en el Uso de Ciertas Armas Convencionales. En 1996 se extendieron las acciones conjuntas en la ex Yugoslavia, el Medio Oriente y las minas antipersonales. Se designaron cuatro nuevas áreas de acciones conjuntas:

- para la participación de la UE en la Organización para el Desarrollo de Energía de la Península de Corea;
- para ayudar a la región de los grandes lagos africanos;
- para hacer frente a la Ley Helms-Burton; y
- para hacer un seguimiento de las elecciones en Zaire en 1997.

De conformidad con el artículo 228 A del Tratado de la Unión Europea, la PESCE puede valerse de las sanciones económicas como un instrumento de política exterior. En dicho artículo se decretan las sanciones necesarias para apoyar políticas comunes en Libia, Sudán, Haití y

la ex Yugoslavia. Su puesta en práctica o su terminación requiere que se adopte una regulación –sin necesidad de que los estados miembros tomen medida alguna– y que se publique en la serie “L” (legislación) del *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* en la fecha establecida en la propia regulación.⁶

Las declaraciones publicadas, las posiciones comunes y las acciones conjuntas que se toman vía la PESC no forman todavía parte de una política exterior única de la UE. De hecho, el fracaso de la UE para emitir una respuesta colectiva y con una sola voz frente a las crisis –tal y como se demostró durante el reciente conflicto greco-turco y en el Medio Oriente– deja una impresión más clara que cualquiera de las acciones exitosas que se hayan realizado a través de la PESC. Así, el mayor avance de la PESC consistiría en atender cuidadosamente los mecanismos para enfrentar las crisis.

En síntesis, los mayores obstáculos para lograr una PESC más eficiente y sólida provienen de los propios estados miembros, quienes desean mantener sus políticas exteriores individuales y su propio control para ejecutarlas. Paradójicamente, la mejor perspectiva de largo plazo para la PESC es reunir la experiencia de la política exterior y de defensa de los estados miembros y vincularla con la propia fortaleza de la UE. Mantener dos procesos de política separados (debido a que los miembros se niegan a ceder soberanía en política exterior) ha afectado la habilidad de la Unión Europea para hacer un uso más efectivo de su peso internacional y de los instrumentos a su alcance.

A pesar de ello, la UE es un actor internacional muy importante sin haberse convertido en un Estado-nación, es decir sin haber adoptado los rasgos del actor tradicional dentro de los enfoques clásicos de las relaciones internacionales. La razón de este estado de cosas es que el marco internacional dentro del que se mueve la Unión ha cambiado hasta incrementar su importancia relativa. La UE se halla en una posición especial, pues son las capacidades colectivas de sus quince estados miembros las que contribuyen a su peso internacional. En este sentido debe decirse que la Unión como tal carece de “reciprocidad” (*fungibility*), esto es que a pesar de que la fuerza de Los Quince contribuye a fortalecer a la propia UE, ésta carece de la habilidad para transformar y

⁶ Para un ejemplo véase Consejo de Regulación (CE), núm. 109/95, del 23 de enero de 1995, que reformaba la regulación (CE); y núm. 247/94, que suspendía ciertas acciones del embargo sobre Yugoslavia (Serbia y Montenegro), *Diario Oficial*, núm. L 20, 27 de enero de 1995.

utilizar las capacidades de los estados miembros con el fin de ponerlos a su entera disposición sin perder eficacia.⁷

LOS CAMBIOS DEL ESCENARIO INTERNACIONAL

El fin de la guerra fría plantea muchas preguntas acerca de la naturaleza del nuevo escenario internacional. Algunos analistas han sugerido que el sistema internacional se ha convertido en un estado de tripolaridad en el cual la confrontación económica sustituye a la política del poder como el nuevo principio ordenador de este sistema.⁸ Tales interpretaciones colocan a la Unión Europea como uno de los más importantes actores del sistema internacional del siglo XXI. De lo que se habla hoy no es de geopolítica sino de geoconomía.⁹ Las herramientas del comercio replazan a los instrumentos de la guerra como medidas de poder en el sistema internacional. Sin embargo, junto con estos cambios, los Estados-nación todavía permanecen como las únicas unidades de gobierno a lo largo y ancho de este sistema. De hecho, el periodo de la posguerra se ha caracterizado por el acelerado crecimiento en el número de Estados-nación que han ingresado a las Naciones Unidas.

En años recientes ha habido también un incremento sustancial en el regionalismo, junto con una proliferación de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que desempeñan gran diversidad de tareas.¹⁰ La UE, en cuanto manifestación del regionalismo en el sistema internacional, ha desarrollado ciertas instituciones de gobierno, aún incompletas, para ejercer el poder sobre los Estados-nación.

La expansión de la transnacionalización y la interdependencia y, más recientemente, la globalización, obligan a reflexionar sobre la vieja distinción entre lo nacional y lo internacional, así como sobre el control total de la soberanía por parte de los Estados-nación.¹¹ El im-

⁷ Para una discusión sobre el término "reciprocidad" (*fungibility*), véase R.O. Keohane, "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", *NeoRealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986.

⁸ Véase por ejemplo, L. Thurow, *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*, Londres, Nicholas Brealey, 1993.

⁹ Edward Luttwak, "From Geopolitics to Geoconomics", *National Interest*, vol. 20, verano de 1990, pp. 17-23.

¹⁰ Para una discusión y apoyo material empírico, véase P. Taylor, "Regionalism: the Thought and the Deed", capítulo 11 de A. J. R. Gordon y P. Taylor, *Frameworks for International Co-operation*, Londres, Pinter, 1990.

¹¹ Véase en el número especial de *Government and Opposition*, "Globalization: The

pacto de las presiones demográficas transnacionales y el cambio tecnológico y ambiental que las acompaña han planteado preguntas relevantes acerca del futuro del Estado-nación como forma de organización política, y han cuestionado su habilidad para enfrentarse a una nueva agenda de seguridad a partir de imperativos y retos globales.¹² Aunque la importancia política de la geografía ha sido alterada por los avances en tecnología y comunicaciones, los cuales estrechan la distancia tecnológica, el influjo del medio ambiente inmediato sobre el ejercicio del poder y la conducción de la política exterior, o sea la geopolítica, sigue siendo alto.¹³ La geopolítica contemporánea representa una encrucijada en la interrelación de la población, la economía y la tecnología (cuestiones de propiedad de los recursos y su localización) expresada en la forma de relación política entre los Estados-nación.¹⁴ Son estas capacidades con las que cuenta la Unión Europea y la distribución de las mismas en relación con otros estados lo que permite formular la pregunta acerca del equilibrio de poder en el sistema internacional contemporáneo.

LA IMPORTANCIA INTERNACIONAL DE LA UE

La Unión Europea ha aumentado su importancia como fuerza principal en las relaciones internacionales, a tal grado que se ha planteado con frecuencia que hoy día es una de las potencias emergentes del sistema internacional.

Existen dos factores principales para considerar si la Unión Europea debe ser uno de los actores internacionales primordiales. En primer lugar está el *milieu* (medio), es decir los recursos geográficos, demográficos, económicos y tecnológicos de los quince miembros de la

Interweaving of Foreign and Domestic Policy-Making", vol. 28, núm. 2, primavera de 1993.

¹² Para un resumen de las preocupaciones geopolíticas actuales y posibles escenarios futuros, véase Paul Kennedy, *Preparing for the Twenty-First Century*, Londres, Harper Collins, 1993.

¹³ Quincy Wright, tomado de J. E. Dougherty y R. L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, Nueva York, Harper & Row, tercera edición, 1990, p. 55.

¹⁴ Para un breve recuento histórico del desarrollo de las ideas sobre geopolítica, véase Dougherty y Pfaltzgraff, Jr., *op.cit.*, capítulo 2 y también W. C. Olson y A. J. R. Groom, *International Relations Then and Now: Origins and Trends in Interpretation*, Londres, Harper Collins, 1991, pp. 252-257.

UE y la forma en que éstos se pueden contrastar frente a los recursos disponibles de otros actores importantes del sistema internacional. En segundo lugar se encuentran los cambios en la estructura del sistema internacional, de particular relevancia para la Unión debido a la influencia sobre su medio. Entre éstos se encuentran la pérdida de importancia de la bipolaridad, la pérdida de poder relativo de Estados Unidos y su impacto internacional y en Europa. En tercer lugar debe considerarse la creación de una red de relaciones bilaterales entre la UE y otros estados y grupos regionales, la cual otorga a la diplomacia europea un sello distintivo propio que puede denominarse “democracia integradora” (*integrative diplomacy*).

EL MEDIO Y EL EQUILIBRIO DE PODER

La noción de equilibrio de poder tiene una historia larga y particular como un mecanismo para establecer diferencias entre sistemas internacionales. Durante el periodo de la guerra fría esta noción se volvió fundamental en las preocupaciones de los estudiosos, los políticos y los diplomáticos que participaban en las relaciones internacionales, y se discutieron tanto su esencia como su papel de guía directa para la formulación y ejecución de política.¹⁵ Como cabría esperar de un concepto cuyos orígenes se pueden rastrear desde Tucídides, la noción de equilibrio de poder ha generado varias interpretaciones. Entre otras definiciones, esta idea se ha utilizado para designar una política orientada al logro de ciertos objetivos, como el de una distribución relativamente equitativa de poder. El equilibrio del poder se ha presentado como un instrumento ordenador del sistema internacional contemporáneo.¹⁶

En un intento por definir la polaridad del actual sistema internacional se ha vuelto un lugar común identificar un desfase entre el poder militar y el económico, junto a la difusión del poder mediante la transnacionalización y la interdependencia.¹⁷ El punto sobre el que los

¹⁵ Véase los comentarios iniciales de John Chipman en su “The Future of Strategic Studies: beyond even Grand Strategy”, *Survival*, vol. 34, núm. 1, primavera de 1992, pp. 109-131.

¹⁶ Véase por ejemplo, Headley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Londres, Macmillan, 1977, capítulo 5.

¹⁷ Para una combinación ejemplar de estos temas, véase J. S. Nye, “What New World Order?”, *Foreign Affairs*, vol. 71, núm. 2, primavera de 1992.

académicos tienden a discutir es el que plantea la pregunta ¿en qué medida estos dos últimos fenómenos han modificado la estructura del sistema internacional y el comportamiento del Estado?¹⁸ Existe un consenso acerca de que el sistema internacional ha dejado de ser bipolar, aunque su configuración presente todavía sea incierta.¹⁹ Luego de cincuenta años de guerra fría (y con la posibilidad de tener una visión general del periodo), existe la impresión de que aquella confrontación bipolar todavía no permite la conformación de un arreglo amplio y duradero de posguerra o un escenario internacional más fácil de entender.

Los más agudos especialistas en las relaciones internacionales de la posguerra fría no han visto esta situación como un *regreso al futuro* y continúa el debate sobre la estabilidad o la inestabilidad inherente a los sistemas internacionales bipolares o multipolares.²⁰ Más bien el punto de vista que parece extenderse subraya que hoy día vivimos en medio de un nuevo concierto de grandes potencias que incluye a Estados Unidos, Rusia, la Unión Europea, Japón y China.²¹ Sin embargo, como se explica posteriormente, cualquier analogía con el siglo XIX no es muy precisa, pues en primer lugar, existen profundas diferencias en las capacidades de aquellos Estados frente a los que conforman el sistema internacional de nuestros días;²² en segundo lugar, con el aumento en la regionalización y la institucionalización, rasgos esenciales del sistema internacional contemporáneo, la posición de los grandes poderes de hoy es completamente diferente. En tercer lugar, el amplio reconocimiento de la mezcla creciente entre lo interno y lo externo, debido a la interdependencia de los Estados-nación (comúnmente definida como globalización), ha suscitado nuevos cuestionamientos acerca de la viabilidad del poder del Estado en la arena internacional. Así, puede confundirse la preocupación acerca del

¹⁸ Véase el debate entre los neorrealistas y los neoliberales en D. A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.

¹⁹ Véase A. Deporte, *Europe between the Superpowers*, New Haven, Conn., 1979.

²⁰ Un buen ejemplo de la literatura que aborda este tema es J. L. Gaddis, *The Long Peace: Inquiries in the History of the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 1987, especialmente el capítulo 8. Asimismo, véase J. E. Dougherty y R. L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, Nueva York, Harper & Row, tercera edición, 1990, capítulo 4.

²¹ R. Rosencrance, "A New Concert of Powers", *Foreign Affairs*, vol. 71, núm. 2, 1992, p. 65.

²² J. Nye, *op.cit.*, p. 86.

“mundo de los estados” con la del “estado del mundo”.²³ En nuestros días parece ser un hecho el surgimiento de un sistema global “bifurcado” en el que un mundo centrado en el Estado coexiste, interactúa y compite con un mundo multicéntrico de actores transnacionales, nacionales y subnacionales.²⁴ Es la división del poder entre la UE y sus Estados miembros y su relación de coexistencia lo que coloca a la Unión Europea simultáneamente dentro de estos dos mundos de la política posinternacional.

LA UE Y EL MUNDO DE LOS ESTADOS

De particular importancia en el mundo de los Estados es el tema relativo al supuesto declive hegemónico del poderío estadounidense y sus consecuencias tanto para el orden mundial como para el funcionamiento de la economía internacional. Una preocupación por el surgimiento y la caída de las grandes potencias en el sistema mundial, en particular la relativa pérdida de poder de Estados Unidos como superpotencia, ha llamado la atención de forma considerable desde la publicación del famoso libro de Paul Kennedy en 1989.²⁵ La relación entre la riqueza económica como fuente principal del poder militar —el cual es la mejor garantía para mantener e incrementar el poder económico—, por una parte, y la medición de la fuerza económica y militar de una nación en relación con las demás, por la otra, permite entender la forma en que se adquiere, se retiene y se pierde el estatus de gran potencia en el largo plazo. Realizar una cuidadosa evaluación durante un largo periodo resulta crucial para descubrir los patrones cambiantes en la distribución de las capacidades relativas de los Estados-nación. Para alcanzar los propósitos de este trabajo se pretende evaluar la identidad internacional contemporánea de la Unión Europea, lo que inevitablemente requiere de una caracterización precisa de

²³ Véase P. A. Reynolds, “The World of States or the State of the World”, *Review of International Studies*, vol. 18, 1992, pp. 261-269.

²⁴ Para la noción de un sistema global bifurcado y la de política posinternacional (*post-international politics*), véase J. N. Rosenau, “The Relocation of Authority in a Shrinking World”, *Comparative Politics*, vol. 24, núm. 3, 1992, pp. 253-272. También J. N. Rosenau, *Turbulence in a World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1990.

²⁵ P. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Londres, Fontana Press, 1989.

sus capacidades actuales en relación con otras grandes potencias del sistema internacional.

Esta evaluación puede llevarse a cabo mediante el examen cuidadoso de los recursos del poder de que disponen las grandes potencias del sistema internacional. Entre las cinco principales entidades que concentran el poder económico y militar y que permiten hablar de un nuevo concierto de potencias en el sistema internacional de hoy, la única que no constituye un Estado-nación soberano es la Unión Europea. La UE lleva a cabo sus propios cálculos sobre sus capacidades frente a Japón y Estados Unidos mediante estudios comparados sobre una variedad de recursos —área geográfica, población, PIB y PIB per cápita—. En estas estadísticas también se han añadido estudios sobre China y Rusia. El cuadro 1 muestra que la UE cuenta con capacidades considerables en las áreas que ha seleccionado para llevar a cabo sus comparaciones. En sí mismas estas medidas no indican de qué manera pueden traducirse dichas capacidades en poder político dentro del sistema internacional.

CUADRO 1
Capacidades relativas de la Unión Europea

	Área geográfica (km ²)	Población (millones)	PIB (\$ bn)	PIB per cápita (\$)
Estados Unidos	9 372 614	260.53	6 737	25 860
Japón	377 708	124.78	4 321	34 629
China	9 561 000	1 190.92	630	529
Rusia	17 075 400	148.37	392	2 645
UE (15)	3 235 000	370.50	7 577	20 463

Fuente: *The Economist*, 1997.

Frente a la noción de “gran potencia” sería más apropiado considerar a estas entidades como potencias “importantes”, si se atiende únicamente a la preponderancia de sus capacidades y recursos. Otra forma de medir la importancia del poder es considerar la pertenencia de un país a distintas organizaciones internacionales como reflejo de la capacidad de sus recursos y su influencia sobre ciertas áreas políticas y económicas del sistema internacional. Como puede apreciarse en el cuadro 2, sólo dos de estas entidades gozan de prerrogativas en todas las exclusivas organizaciones que se mencionan.

CUADRO 2
Participación de los Estados miembros de la UE y la Comisión
en organizaciones internacionales seleccionadas

<i>Potencias importantes</i>	<i>G-7 Fundado en 1975</i>	<i>OCDE Fundada en 1961</i>	<i>Naciones Unidas Fundada en 1945</i>
China	No miembro	No miembro	Miembro permanente
Unión Europea	Francia Alemania Italia Reino Unido* Comisión UE* Presidencia UE*	15 Estados miembros de UE	Francia * Reino Unido** Portugal** Suecia**
Japón	Miembro	Miembro	No miembro
Rusia	Participa activamente en G-8***	No miembro	Miembro
Estados Unidos	Miembro	Miembro	Miembro

* El presidente de la Comisión Europea y el presidente de la UE (aun cuando no son miembros del G-7) han participado en sus conferencias desde 1977. Miembros permanentes.

** Elegidos por la Asamblea General por un periodo de dos años desde el primero de enero de 1997.

*** La Federación Rusa fue invitada a participar en la Cumbre Anual de Jefes de Estado y Gobierno del G-7, el cual se denomina G-8 en asuntos políticos a partir de la Cumbre de Nápoles de julio de 1994.²⁶

La pregunta que surge de la participación de la Unión Europea en tres organizaciones (la OCDE, las Naciones Unidas y el G-7) es qué tanto se traduce esta situación en una búsqueda consistente de los intereses de la propia Unión. Su participación en todas ellas permitiría pensar en un resultado ambivalente.

La OCDE

La UE aporta dos tercios de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Asimismo, la Comisión ha adquirido un estatus especial dentro de la OCDE, pues pese a no ser un miembro formal ni un observador, sí es un participante activo en los términos del artículo 13 de la Convención de la OCDE y del Protocolo Adicional Número Uno. La representación permanente de

²⁶ "Los líderes del G-7 dan la bienvenida a Rusia como miembro ordinario", *Financial Times*, 11 de julio de 1994, p. 1.

la Comisión Europea en esta organización, con rango de embajada,²⁷ puede tratar asuntos de competencia de la Comunidad y temas en los cuales ha logrado un consenso interno.²⁸ Los miembros de la UE contribuyen en su conjunto con 40% del presupuesto de la OCDE y actúan en forma conjunta dentro de esta organización. Recientemente los miembros europeos tuvieron un enfrentamiento directo con Estados Unidos sobre la candidatura para la Secretaría General de la OCDE.²⁹

La OCDE también se ha utilizado como un mecanismo mediante el cual se pueden llevar a cabo iniciativas de la Unión, por ejemplo la creación del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y, a su vez, la OCDE se ha servido de la UE para administrar el programa PHARE de ayuda a Polonia, Hungría, Bulgaria, la República Checa, la República Eslovaca, Rumania y la ex Yugoslavia. Los entonces doce miembros de la UE, la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones otorgaron 51% del capital para el BERD y se han encargado de 72 de las garantías y 50% de los préstamos otorgados por medio del programa PHARE.³⁰

La ONU

Bajo la resolución 3208 (XXIV) de la Asamblea General del 11 de octubre de 1974, se invitó a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) a participar en las sesiones y a trabajar con esta Asamblea en calidad de observadora. En la lista diplomática de la ONU, la UE se encuentra representada por la cabeza de la delegación de la Comisión y por un representante permanente del país que ocupa la presidencia de la misma Unión Europea. Esta representación bicéfala es necesaria en la ONU para incluir tanto el trabajo de la Comunidad como el que tiene que ver con la PESC. La UE por sí sola o en combinación con alguno de los estados miembros se ha convertido en la única entidad firmante no esta-

²⁷ "New European Commission Representative to the OECD", *OECD Press Release 95/9*, del 7 de febrero de 1995.

²⁸ L. Fielding, *Europe as Global Partner*, UACES Occasional Papers, núm. 7, Londres, UACES, 1991, p. 33.

²⁹ Véase respectivamente: "EU Tries to Break OECD Deadlock", *The European*, del 9 al 15 de septiembre de 1994; y "US and EU remain split on OECD chief", *The Financial Times*, 22 de septiembre de 1994.

³⁰ J. Pinder, *The European Community and Eastern Europe*, Londres, Pinter para RHA, 1991, capítulo 7.

tal de más de 50 convenciones multilaterales y acuerdos de la ONU, incluyendo la Convención de Viena y el Protocolo de Montreal.³¹

La Comisión de la entonces CEE designó una misión de observación oficial en Nueva York en 1976 y ésta quedó confirmada con un estatus diplomático oficial ordinario en una carta que el 4 de agosto de 1977 envió el secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger al comisionado europeo Soames.³²

Los 15 miembros de la UE, todos miembros también de la ONU, contribuyen en su conjunto con 32.65% del presupuesto regular de las Naciones Unidas frente a 25% que aporta Estados Unidos, a 12.45% de Japón, a 6.71% de la Federación Rusa y a 0.77% de China.³³ La ONU ha servido como un foro en el cual la UE ha procurado desarrollar su diplomacia conjunta y, como ha subrayado Anthony Parsons, “[la ONU] adquiere gran valor como un lugar en el cual crear coaliciones multilaterales con el fin de lograr objetivos comunes de la Comunidad Europea en prácticamente todos los aspectos”.³⁴

La UE trata de coordinar su trabajo y adoptar un punto de vista común antes de que se efectúen las reuniones de los países occidentales que operan con *lobbies* dentro de la Asamblea General, como los grupos Vinci y Barton.³⁵ De acuerdo con la anterior Comisión de Relaciones Exteriores, el trabajo de la UE sobre la PESG en Nueva York y Ginebra es mucho más reactivo que en cualquier otra parte debido a que los miembros de la Unión responden a una agenda que ellos no elaboraron y para la cual no existe una conducción suficientemente clara por parte de una autoridad central.³⁶

Como consecuencia los estados miembros y la delegación de la Comisión se reúnen frecuentemente; hay reuniones semanales de embajadores, y cuando sesiona la Asamblea General, las reuniones son diarias. La UE también aprovecha la ocasión durante los actos de la ONU para llevar a cabo su diplomacia bilateral. La Asamblea General sirve así para que la UE trate de lograr una identidad internacional más definida.

³¹ Fielding, *op. cit.*, p. 35.

³² Los detalles de este episodio se pueden hallar en P. Bruckner, “The European Community and the United Nations”, *European Journal of International Law*, vol. 1, 1990, p. 177.

³³ La información se tomó de “Member States of the United Nations”, apéndice C, en A. Roberts y B. Kingsbury (eds.), *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*, Oxford, Clarendon, segunda edición, 1993, pp. 530-536.

³⁴ *Ibid.*, p. 115.

³⁵ P. Bruckner, *op. cit.*, p. 188.

³⁶ S. J. Nuttall, *European Political Co-Operation*, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 27-28.

Las reuniones más recientes fueron aprovechadas por ella para llevar a cabo contactos diplomáticos entre los ministros del exterior del Grupo de Río y los del Consejo de Cooperación del Golfo.

La relación de los dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad con la Unión Europea ha cambiado con la entrada en vigor del tratado de la UE. La PESC ha establecido una serie de responsabilidades para los miembros de la UE, entre las que se señala que

los estados miembros que también pertenezcan al Consejo de Seguridad de la ONU deberán concertar sus decisiones con los otros estados miembros y mantenerlos bien informados. Los estados europeos que pertenecen al Consejo de Seguridad en calidad de miembros permanentes deberán asegurar la defensa de las posiciones y de los intereses de la Unión en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de sus responsabilidades bajo las provisiones de la Carta de las Naciones Unidas.³⁷

El ex ministro de Asuntos Exteriores británico Douglas Hurd señala que esto representa un cambio sustancial, pues "bajo la PESC nos comprometemos a buscar un acuerdo sobre posiciones comunes y a cumplirlas en consecuencia. Este cambio es muy significativo: una vez que se acuerdan posiciones comunes y acciones conjuntas éstas se convierten en obligaciones legales internacionales".³⁸

Lo relativo al asunto de que Francia y Gran Bretaña deban renunciar a sus lugares en el Consejo de Seguridad en favor de una representación conjunta de la UE se ha discutido ya tanto en la Comisión como entre los estados miembros.³⁹ Sin embargo, la parte medular del debate trata más bien sobre la posibilidad de aumentar el número de estados europeos en el Consejo de Seguridad, para lo cual Alemania se perfila como un nuevo miembro.⁴⁰ La propuesta para crear un Consejo de Seguridad Económica dentro de la estructura de la ONU sólo serviría para reforzar más el papel de la UE dentro de la organización internacional.⁴¹

³⁷ TUE, Artículo J.5.2.

³⁸ Douglas Hurd, "Developing the Common Foreign and Security Policy", *International Affairs*, vol. 70, núm. 3, julio de 1994, p. 425.

³⁹ "Ec Puts its Weight behind Security Council Revamp", *The Guardian*, 27 de enero de 1993, p. 8.

⁴⁰ Para un resumen de este debate, véase "Reform of the UN Security Council: Changing the Seats at the Top Table", *Briefing Paper No. 15 RIA International Security Programme*, de diciembre de 1994.

⁴¹ Para estos propósitos, véase *Our Global Neighbourhood: The Report on the Commission on Global Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

El Consejo de Seguridad demuestra que la UE puede recibir mayores ventajas si no se convierte *formalmente* en un actor único dentro del sistema internacional. Los estados que son miembros de ella representan 26% del Consejo de Seguridad, pese a que el total de los estados europeos occidentales suma sólo 12% de los miembros de la ONU.⁴²

El G-7

De forma similar a lo que sucede en la ONU, en el G-7 también parece haber ventajas para los estados de la UE, la cual aporta cinco miembros a este grupo además de la representación de la Comisión. El G-7 se ha retirado de los esfuerzos por coordinar la política económica, los cuales frecuentemente terminan en un fracaso, como sucedió con el acuerdo de Louvre sobre los tipos de cambio en 1987; en cambio ha desarrollado un enfoque más informal en sus dos cumbres recientes, en Nápoles y Halifax. De las últimas dos iniciativas más importantes del G-7, la propuesta para reformar las organizaciones multilaterales y la conferencia ministerial especial sobre la Sociedad de la Información, esta última fue producto de una iniciativa que la propia Comisión Europea sugirió y prácticamente llevó a cabo.⁴³

A pesar del papel activo que desempeña la Comisión dentro del G-7, la Unión en sí no es una entidad unificada ni efectiva que opere dentro de este grupo y, como un especialista ha señalado “[los] estados miembros no están siquiera coordinados entre sí para adoptar posiciones consistentes y, una vez que se alcanza una política común, ésta resulta con frecuencia rígida, frágil o prácticamente imposible de negociar”.⁴⁴

La inclusión de la Comisión Europea en el G-7 en 1977 reflejaba su creciente importancia económica; representaba el mercado más grande y el comerciante más fuerte. El G-7 mismo se creó en 1975 para coordinar las estrategias económicas y monetarias de las economías más grandes frente a la pérdida de la capacidad de Estados Unidos para

⁴² Para la distribución geográfica de los miembros de la ONU en porcentaje, véase P. Baher y L. Gordenker, *The United Nations in the 1990's*, Londres, Macmillan, segunda edición, 1994, p. 42.

⁴³ Para los detalles, véase *Network Europe and the Information Society*, Londres, Federal Trust for Education and Research, 1995.

⁴⁴ G. J. Ikenbury, “Salvaging the G-7”, *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 2, primavera de 1993, pp. 132-139.

permanecer como actor preeminente. La ruptura del orden establecido en Bretton Woods, junto con el aumento en la independencia y la vulnerabilidad de las principales economías, se pusieron de manifiesto durante la primera crisis energética de 1973.

LA UNIÓN EUROPEA EN LA POLÍTICA ECONÓMICA INTERNACIONAL

La cuestión de la hegemonía y el estatus del poder hegemónico en el sistema internacional se han relacionado con "la preponderancia de recursos materiales".⁴⁵ Los elementos del poder hegemónico que se relacionan con la economía política mundial comprenden el control sobre las materias primas, los mercados y el capital, así como las ventajas competitivas en aquellos bienes especialmente valorados y que incluyen el uso de tecnologías nuevas y complejas. Con el poder que le da el control de los recursos, quien ejerce la hegemonía está en posición de elaborar y hacer cumplir las reglas de la economía política mundial. Como lo ilustramos anteriormente al contrastar la capacidad de recursos de las potencias importantes, Estados Unidos no disfruta de una preponderancia absoluta en cuanto a su capacidad de recursos, pero continúa siendo importante en todas las demás categorías. Se le percibe en una situación de relativa decadencia y es esto lo que ha abierto el debate acerca de la pérdida de su hegemonía. Dicho debate engloba tres áreas principales.⁴⁶ En primer lugar está la forma en la que se ejerce dicha hegemonía, ya sea mediante el suministro de bienes públicos para la economía política internacional o por el hecho de moldear el sistema para su propia ventaja. Así, tenemos diversas formas de hegemonía: benigna, hegemonía mediante la coerción, y de explotación. En segundo término, la discusión procura aclarar si Estados Unidos ha perdido una posición de hegemonía previamente ejercida. Finalmente, el debate se centra en la cuestión de que si Estados Unidos está perdiendo su poder como creador de regímenes, ¿qué posibilidad tienen éstos de sobrevivir sin su apoyo?

Este análisis se concentra no en el debate acerca de la relativa pérdida de la posición hegemónica de Estados Unidos, sino en la posición de la Unión Europea respecto a otras grandes potencias entre las que

⁴⁵ R. O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1984.

⁴⁶ Para una síntesis de estas tres áreas, véase A. Payne, "U. S. Hegemony and the Reconfiguration of the Caribbean", *Review of International Studies*, vol. 20, núm. 2, abril de 1994, pp. 150-152.

Estados Unidos es la más importante. Este debate, enfocado en gran medida en torno a Estados Unidos, es interesante para discutir el papel internacional de la Unión Europea en cuanto a la idea de que el ejercicio del poder en otras áreas es más importante que la fuerza militar. De acuerdo con Joseph Nye, Estados Unidos está *obligado al liderazgo*, pues es el único Estado con la capacidad de ejercerlo en el plano mundial y generar la expectativa de que así lo hará fuera de la región geográfica a la que está circunscrito.⁴⁷ Sin embargo, aunque la Unión Europea no puede reclamar para sí misma un papel geopolítico tan grande o incluso ser considerada un actor unificado en el sistema internacional, posee tanto la capacidad de recursos para ser una potencia importante como los instrumentos necesarios para lograrlo. La magnitud de la creciente influencia de la Unión Europea en relación con Estados Unidos se ilustra con los cambios en la economía política internacional.

La historia de la economía internacional de la posguerra no es sólo la historia de las economías industrializadas, de las relaciones entre ellas y su relativo éxito o fracaso en términos absolutos; también es la historia de las instituciones económicas internacionales y la administración económica internacional.

La historia de la economía mundial desde 1945 tiene que ver con la reconstrucción, la recuperación y el crecimiento, seguidos por una desaceleración económica y el surgimiento de severos problemas en muchas de las economías nacionales a fines de los setenta y principios de los ochenta. En el transcurso de las décadas de los sesenta y setenta, los aliados de Estados Unidos en la guerra fría, bajo su protección, disminuyeron su dependencia económica y, en términos generales, trataron de fortalecer su independencia. Al final de la guerra fría, algunos estudiosos y expertos han advertido que existe un cambio en los términos de poder económico que favorece cada vez más a la Unión Europea y a Japón, y sugieren que el siglo XXI estará marcado por una competencia económica "de poder a poder" con Estados Unidos.⁴⁸ Analistas estadounidenses hicieron notar que en 1988 la producción combinada de los doce países de la Comunidad Europea y Japón era mayor que la de Estados Unidos en más de 950 000 millones de dólares. En 1960, en cambio, ni siquiera la igualaba.⁴⁹

⁴⁷ J. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York, Basic Books, 1990.

⁴⁸ L. Thurow, *op. cit.*

⁴⁹ C. W. Kegley y E. R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, Nueva York, St. Martin's Press, cuarta edición, 1991.

La UE es actualmente líder del comercio mundial, del cual participa con 15% del total en comparación con 13.8% de Estados Unidos y 8.1% de Japón.⁵⁰ El comercio representa para la Unión Europea una mayor proporción del PIB que para Estados Unidos o Japón. Sin embargo, el porcentaje de participación de la UE en el total del comercio mundial ha caído, pues de representar 22% en 1958 pasó a sólo 15.6% en 1989.

A pesar de la relativa decadencia de la posición de Estados Unidos dentro de la economía mundial, las instituciones del orden económico de la posguerra —el FMI, el Banco Mundial y el GATT— se han mantenido en su lugar. La economía de Estados Unidos representó un papel central en el funcionamiento del sistema de Bretton Woods, con el dólar ligado al oro, y actuó como un *numeraire* en el sistema de tipos de cambio fijos; asimismo desempeñó una función muy importante como fuente de liquidez internacional. Bretton Woods creó dos regímenes: uno monetario y otro comercial. En contraste con el régimen monetario que era en gran medida bilateral, el régimen comercial era multilateral y el surgimiento de la Europa Occidental como un importante actor económico en el comercio se hizo manifiesto por medio del GATT.

La Unión Europea y el comercio mundial

Las facultades del Tratado de la Comunidad Europea permiten a la UE conducir los términos del comercio exterior en nombre de Los Quince con una sola voz. Tal como lo hizo notar la Organización Mundial de Comercio (OMC) en un informe reciente, “la Unión Europea está entre quienes marcan el paso en el sistema multilateral debido a su peso económico y a su dependencia del comercio exterior”.⁵¹ La OMC fue más allá al sugerir que la política y el perfil de la Unión Europea en la esfera del comercio mundial sólo son comprensibles dentro del nuevo marco comercial global que la propia OMC ha defendido.⁵² El GATT estableció las bases del contexto dentro del que nació la Comunidad Europea, que por lo tanto es producto del multilateralismo. El compromiso con el multilateralismo está enclavado en la constitución bajo la cual opera actualmente la Unión Europea. Por ello, la UE se concibe a

⁵⁰ Eurostat, *Basic Statistics of the Community*, Luxemburgo, OOEPC, 32ª edición, 1995.

⁵¹ OMC, *Trade Policy Review European Union: Report by the Secretariat*, WT/TPR/S/3, 30 de junio de 1995, p. xi.

⁵² *Ibid.*, p. xvi.

sí misma como promotora del multilateralismo, y mediante su propia diplomacia bilateral (que se detalla más adelante) procura promover la cada vez mayor institucionalización de los asuntos internacionales.

La posición de la Unión Europea como un importante actor del comercio internacional es reflejo de su destacada participación tanto en el GATT como recientemente en la OMC. Legalmente hablando, la Unión no era una parte signataria del GATT, aunque debido al artículo 113 del Tratado de la Comunidad Europea, que da a ésta la exclusiva competencia para las políticas comerciales, se ha convertido en una parte signataria *de facto*. Así, la Comisión ha sido la única instancia negociadora y portavoz en materia de comercio exterior de los países que la conforman desde que comenzó la Ronda Kennedy del GATT en 1964.

El sistema comercial multilateral coexiste con tres bloques comerciales emergentes centrados en torno a las regiones de Europa, el hemisferio occidental y el Pacífico. La Unión Europea también está involucrada en una relación comercial y de inversión tripartita con Estados Unidos y Japón, que opera tanto en forma bilateral como mediante la OMC. Mientras que el sistema GATT/OMC está fundamentado en los principios de naciones más favorecidas (NMF), los acuerdos regionales, como el caso de la Unión Europea al momento de su creación, son excepciones permitidas a las reglas del GATT, como las uniones aduanales, las áreas de libre comercio y los acuerdos interinos.⁵³ Sin embargo estos acuerdos comerciales regionales no operan en forma similar. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a diferencia de la Unión Europea, no es una unión de sistemas aduanales y, por lo tanto, no establece un arancel externo común para los tres países signatarios (México, Canadá y Estados Unidos). A diferencia de la Unión Europea, no considera la integración regional ni crea instituciones supranacionales, sino que su creación sólo contribuye a fortalecer la posición de Estados Unidos frente a Japón y la Unión Europea.

Más allá del aspecto comercial, las relaciones entre la Unión Europea, Japón y Estados Unidos son muy diferentes. Estados Unidos es la relación "bilateral dominante" para la Unión Europea —lo que se detalla adelante—, mientras que la que existe entre Japón y la Unión Europea es una relación política relativamente subdesarrollada. Estados Unidos y Japón representan cerca de la cuarta parte del comercio total de la Unión Europea.⁵⁴

⁵³ J. H. Jackson, "Regional Trade Blocks and the GATT", *The World Economy*, vol. 16, núm. 2, marzo de 1993, pp. 121-131.

⁵⁴ Eurostat, *op. cit.*

Las demás regiones y estados con los que la Unión Europea comercia tienen actualmente diferentes grados de relaciones comerciales preferenciales. Mientras que Estados Unidos y Japón disfrutaban de un tratamiento de NMF en su comercio con la Unión Europea, otros países y regiones han establecido diversos tipos de vínculos con ella mediante varias formas de asociación y cooperación, las cuales han dado origen a una red de acuerdos comerciales que podrían incluso clasificarse como acuerdos cuasi preferenciales.

El nuevo régimen monetario internacional y la unión monetaria

En términos monetarios, el periodo posterior a Bretton Woods ha impulsado a la Unión a crear una zona de estabilidad como estrategia con la cual hacer frente al fenómeno mundial de la interdependencia monetaria. Un comentarista ha sugerido que mediante estos esfuerzos, "Europa Occidental se ve ahora como un área de mayor coherencia dentro de un sistema monetario global menos estable".⁵⁵

Las disposiciones originales del Tratado de la Unión Europea no contenían las bases para una política monetaria o macroeconómica de la Comunidad. La política monetaria iba a ubicarse dentro de los confines del sistema de Bretton Woods. En 1970, de acuerdo con los términos del Plan Werner, la Comunidad dio inicio a un proyecto para la unión monetaria que tuvo corta existencia. Pero la inestabilidad creada por el colapso del sistema de Bretton Woods terminó con la etapa inicial del proyecto de mantener las monedas de los estados miembros dentro de estrechos márgenes de tipo de cambio.⁵⁶

En 1979 los Estados miembros crearon el Sistema Monetario Europeo (SME) basado en dos elementos: un mecanismo de tipo de cambio (MTC) y una unidad monetaria europea (European Currency Unit) llamada *ecu*. El SME formaba parte de los acuerdos variables que los estados miembros habían creado junto con la Cooperación Política Europea, y el Consejo Europeo y no se integró a la perspectiva de los tratados hasta el Acta Europea Única. El mecanismo de tipo de cambio asigna a la moneda de cada Estado miembro un tipo de cambio central definido en *ecus* y mediante éste se crea y se mantiene una red de

⁵⁵ E. Thiel, "Changing Patterns of Monetary Interdependence", cap. 4, en W. Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*, Londres, Pinter, 1992.

⁵⁶ Para un análisis de la historia de este proyecto, véase J. Pinder, *The European Community: The Building of a Union*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

tipos de cambio bilaterales entre los estados miembros. Mientras que todos los estados de la UE participan en el SME, sólo diez son miembros del MTC.⁵⁷ El Tratado de la Unión Europea detalló la expansión del SME y las condiciones de participación en un proyecto de Unión Económica y Monetaria con una moneda única, comprendido en el Tratado de la Unión Europea, que estaría vigente a más tardar para el 1 de enero de 1999.⁵⁸ La viabilidad del proyecto de una Unión Económica y Monetaria en el tiempo programado no está dentro del alcance de este estudio, pero resalta la importancia de los actuales acuerdos monetarios porque afectan la identidad internacional de la UE.

Los estados miembros de la Unión Europea se distinguen en el sistema monetario internacional por dos elementos importantes. En primer término, porque las monedas de los Estados miembros de la UE constituyen colectivamente una buena parte de las reservas oficiales del Fondo Monetario Internacional.⁵⁹ En segundo, por el papel que éstos desempeñan en la administración monetaria global, sobre todo mediante el G-7 y el Banco de Acuerdos Internacionales (Bank of International Settlements, BAI). El Tratado de la Unión Europea estipula que los Estados miembros actuarán mediante el voto de una mayoría calificada y adoptarán una posición frente a instituciones económicas y financieras internacionales en caso de que algún Estado recurra a tales organizaciones debido a dificultades en su balanza de pagos.⁶⁰ Los mercados financieros y de capital no se confinan a límites políticos—como lo pudo advertir la UE durante la crisis de los mercados de tipo de cambio en julio y agosto de 1992—, y aunque la creación de un Mercado Único eliminó los obstáculos a los mercados financieros y de capital de los estados miembros, Los Quince se mueven dentro del más amplio mercado europeo de dinero y de capital.⁶¹ Por lo tanto, los Estados miembros de la Unión Europea operan dentro de un sistema monetario global que influye sobre los planes relativos a su propia integración y, colectivamente, también forman un importante bloque ante cualquier intento de manejar el sistema.

⁵⁷ Grecia, Austria, Suecia y Finlandia no se han unido a este sistema. El Reino Unido se retiró de él a raíz de la inestabilidad de los mercados de cambio en julio y agosto de 1992. Italia suspendió las obligaciones de intervención sobre la lira al mismo tiempo.

⁵⁸ TUE, Artículo G.

⁵⁹ Eurostat, *op. cit.*

⁶⁰ Tratado de la CE, artículo 109.2.

⁶¹ E. Israel, "Position of the European Community in the Global Capital Market", en A. Clesse y R. Vernon, *The European Community after 1992: A New Role in the World Politics?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1991.

DIPLOMACIA INTEGRACIONISTA: LA RED DE RELACIONES

El desarrollo y la profundización del diálogo entre región y región de la entonces Comunidad Pre-Tratado de la Unión Europea proporcionó las bases para caracterizar “una nueva identidad europea en el sistema internacional”.⁶² Los análisis que se han ocupado del tema ilustran el incremento en la cobertura de la diplomacia de la Unión Europea en el tiempo, especialmente desde mediados y fines de la década de los ochenta.⁶³ El grado de cobertura de las relaciones bilaterales llevadas a cabo por la Unión ha sido caracterizado por uno de sus ex directores de Relaciones Exteriores como “una red global de sociedades y responsabilidades”.⁶⁴

La Unión ha creado una estructura para su política comercial basada en relaciones multilaterales, regionales y bilaterales. El contenido de las relaciones bilaterales se ha reformado y actualizado en el transcurso del tiempo a fin de incluir un diálogo político junto con los asuntos comerciales; dichas relaciones se agrupan en varias categorías: en primer lugar las conducidas colectivamente con socios industriales, mediante la OECD, el G-7 y el Grupo Cuadrilateral; y bilateralmente con Estados Unidos, Japón, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. En segundo término, las relaciones de la Unión Europea con los estados participantes en el Acuerdo de Libre Comercio Europeo (European Free Trade Agreement), mediante el Espacio Económico Europeo (European Economic Area), que comprende a Noruega, Lichtenstein, Islandia y Suiza. En tercer lugar están las relaciones con Europa Central y Europa del Este. Éstas se dividen en los acuerdos europeos con las repúblicas Checa y Eslovaca, Polonia, Hungría, Eslovenia, Rumania, Bulgaria y los estados bálticos de Estonia, Letonia y Lituania con la confirmación de que estos miembros asociados pueden ocasionalmente integrarse a la Unión, así como un acuerdo bilateral con Albania. Todos están incluidos en el programa PHARE. En cuarto lugar, las relaciones con Rusia y con la Comunidad de Estados Independientes mediante

⁶² E. Regelsberger, “The Dialogue of the EC/Twelve with Other Regional Groups: a New European Identity in the International System?”, cap. I, en G. Edwards y E. Regelsberger (eds.), *Europe's Global Links: The European Community and Inter-Regional Cooperation*, Londres, Pinter, 1990; E. Regelsberger, “The Dialogue of the EC/Twelve with Other Groups of States”, *The International Spectator*, XXIII, núm. 4, octubre-diciembre de 1988.

⁶³ Regelsberger, *op. cit.*, cuadro 1.1, p. 6.

⁶⁴ Sir Leslie Fielding, KCMG, *Europe as Global Partner*, UACES Occasional Papers 7, Londres, UACES, 1991, p. 13.

acuerdos de sociedad y de cooperación, el programa TACIS y la Carta Internacional de Energía. En quinto lugar, los vínculos con los países del Mediterráneo se establecen mediante una red de acuerdos de cooperación y asociación (excluyendo a Libia) y los acuerdos de asociación existentes con Turquía, Chipre y Malta, destinados a conducir a uniones aduanales. En sexto lugar, la Convención de Lomé reúne a la Unión Europea y a 70 Estados de áreas de África, el Caribe y el Pacífico. Y finalmente tenemos a la más amorfa agrupación de Estados de Asia y América Latina (ALA), que ya han firmado acuerdos bilaterales o son miembros de grupos regionales. La Unión tiene el deseo ferviente de presentar estas relaciones bien ordenadas y estructuradas esencialmente mediante sus esfuerzos de publicación.⁶⁵

¿HACIA LA PAX BRUSELIANA?

El surgimiento de los fenómenos de interdependencia y transnacionalización hace pensar que cualquier transición de la *pax americana* hacia una *pax nipónica*, *pax sinoana* o *pax bruseliana* es poco probable. La UE no es una superpotencia en ciernes, a pesar de sus recursos y de su posición en la economía política internacional. Sin embargo, la Unión es más que una potencia civil en dos aspectos importantes. En primer lugar, debido a que ha roto el tabú sobre los asuntos de defensa y seguridad militar; en segundo, debido a que define sus intereses y conduce su diplomacia sobre una base mundial. A continuación analizaremos cada uno de estos aspectos.

La quiebra del tabú

En un amplio estudio cuantitativo sobre las fuerzas militares y los gastos de defensa publicado anualmente, se encontró que la Unión Europea no estaba a la altura de sus posibilidades. La falta de una capacidad militar equivalente a su poder económico caracteriza a la Unión como una “superpotencia singular” (*strange superpower*).⁶⁶ El contraste

⁶⁵ Véase, por ejemplo, la serie de publicaciones “Europe on the Move” sobre: *The European Economic Area*, *The Community and the Third World*, *The Community and its Eastern Neighbours*, *The European Community and Mediterranean Countries*, *The European Community and Latin America*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, varios años.

⁶⁶ D. Buchanan, *Europe the Strange Superpower*, Dartmouth, Aldershot, 1993.

entre la insuficiencia de su capacidad militar frente a su fuerza económica también resulta curioso debido a que la UE deriva su poder económico de los recursos agregados de sus miembros, mientras que este tipo de cálculos conjuntos de los Estados individuales no se efectúa para cuestiones militares.

El cuadro 3 ofrece una comparación cuantitativa del presupuesto de defensa y de las fuerzas armadas activas entre los Estados miembros de la UE, Estados Unidos, Japón, China y Rusia. Estos datos por sí solos no sirven para ilustrar la capacidad, posición o política de defensa de los países en cuestión. Las cifras colocan a las fuerzas armadas activas de los miembros de la UE, en conjunto, en segundo lugar detrás de China, y al gasto combinado de defensa sólo detrás del de Estados Unidos.

CUADRO 3
Presupuesto de defensa y fuerzas armadas activas de la UE en comparación con Estados Unidos, Japón, China y Rusia

<i>País</i>	<i>Presupuesto de defensa (miles de millones de dls.)</i>	<i>Fuerzas armadas activas (hombres)</i>
Estados Unidos	259.4	1 483 800
Japón	46.8	235 500
China	8.4	2 935 000
Rusia	8.0*	1 270 000*
Unión Europea (15)	161.0	2 044 450
<i>Miembros de la OTAN</i>		
Bélgica	3.3	46 300
Dinamarca	3.2	32 900
Francia	37.2	398 900
Alemania	33.6	358 400
Grecia	3.5	168 300
Italia	20.0	325 150
Luxemburgo	0.1	800
Holanda	8.0	63 100
Portugal	1.7	54 200
España	6.9	206 800
Reino Unido	33.2	226 000
<i>No pertenecen a la OTAN</i>		
Austria	2.2	55 800
Finlandia	2.0	32 500
Irlanda	0.7	12 700
Suecia	6.4	62 600

*Estimado.

Fuente: ISS, 1996.

Las fuerzas armadas de los Estados miembros se encuentran dentro de estas estructuras: el órgano para la paz de la OTAN, la Unión Europea Occidental y los cuerpos europeos. Mediante estas organizaciones los Estados miembros tienen una "geometría variable" en su relación de defensa y en sus obligaciones. De los quince Estados miembros sólo Irlanda no participa en ninguno de estos acuerdos institucionales. La relación más fuerte existe dentro de la estructura de la OTAN, que compromete a once Estados miembros de la UE en la defensa común, definida en términos del Tratado de Washington. El costo de esta defensa se comparte con otros cuatro participantes en la OTAN que no pertenecen a la Unión. El compromiso de Estados Unidos para la defensa de estos miembros y la existencia de una comunidad de seguridad plural que vincula a todos los miembros de la OTAN revisten la mayor importancia. El órgano para la paz deja a Finlandia, Suecia, Austria y a los Países de Europa Central y del Este (PECE) en una relación de cooperación bilateral con los miembros de la OTAN para los propósitos de planeación conjunta y entrenamiento, con el fin de fortalecer su capacidad para llevar a cabo operaciones en las áreas de mantenimiento de la paz, búsqueda y rescate, operaciones humanitarias y otras más.

El Tratado de la Unión Europea, al establecer la PESC, ensanchó el campo para armonizar la política exterior y "abarcó todas las cuestiones relacionadas con la seguridad de la UE, incluyendo el posible diseño de la estructura de una política común de defensa", y designó a la UEO como el organismo encargado de "elaborar y ejecutar las decisiones y acciones de la Unión que tengan que ver con la defensa".⁶⁷

En el Tratado de la UE ésta ha declarado su intento de desarrollar una labor en el área de defensa que trascienda su poder civil y le dé una nueva identidad internacional. En una declaración que se adicionó a este tratado, los entonces nueve miembros de la UEO describieron sus propuestas sobre el nuevo papel que este organismo debe desempeñar, así como sobre su relación con la OTAN. Se pretendió que la "UEO se desarrollara como un brazo de defensa de la UE y como un medio para fortalecer la parte europea de la OTAN".⁶⁸

En los términos del artículo 5 del Tratado de Bruselas de 1948, la UEO ofrece una garantía de defensa colectiva a cualquiera de sus signatarios en caso de sufrir un ataque armado en Europa.⁶⁹ La UEO se reac-

⁶⁷ TUE, título V, artículos J.4.1 y J.4.2.

⁶⁸ TUE, Declaración número 30.

⁶⁹ Tratado de Bruselas luego del Protocolo que lo modifica y completa y que se firmó en París el 23 de octubre de 1954. Su artículo V dice: "Si alguna de las partes firman-

tivó en 1984 como un foro en el cual se pretende lograr una colaboración más cercana entre los países europeos dentro de la OTAN. A partir de entonces, aquélla ha permitido a los miembros occidentales actuar en forma colectiva fuera del área de operaciones de ésta, como en el golfo Pérsico, a partir de 1985.⁷⁰ Después de la Guerra del Golfo y del conflicto armado en Yugoslavia,⁷¹ el Consejo de Ministros de la UEO, en la declaración de Petersberg del 19 de junio de 1992, estableció la futura expansión de las operaciones de la UEO con el fin de incluir "tareas humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y acciones de combate para resolver crisis". Estas actividades se conocen ahora como "las tareas Petersberg".⁷²

Para facilitar la realización de estos objetivos se estableció un Despacho de Planeación (*Plannig Cell*) dentro del Consejo de la UEO. El Consejo se trasladó de Londres a Bruselas, lo que indica simbólicamente el nuevo estatus de la UEO respecto a la Unión Europea (y desde luego con el fin de aprovechar las ventajas de los beneficios prácticos de la cercanía). Dentro del Despacho de Planeación la UEO ha añadido recientemente una sección de inteligencia que trabaja junto a un Centro de Análisis de Coyuntura (*Situation Centre*) y un grupo político militar que apoya al Consejo como parte del compromiso para desarrollar su operatividad.

La Cumbre de la OTAN, en enero de 1994, proveyó de un renovado aliento al desarrollo de la capacidad de la UEO para realizar sus aspiraciones y le permitió también utilizar sus instalaciones para llevar a cabo operaciones, en particular, mediante el concepto de Fuerzas de Operación Conjuntas (*Combined Joint Task Forces*). De forma paulatina se ha ido integrando a la OTAN el resto de los países miembros de la UE que no pertenecían a la organización atlántica. Esto ha quedado ejemplificado con el hecho de que Austria, Finlandia y Suecia, junto con cuatro países de Europa Central y del Este (la República Checa, Polo-

tes fuera objeto de ataque armado en Europa, las otras partes asistirán militarmente y de cualquier otra forma a la dicha parte atacada de acuerdo con lo previsto en el Art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas".

⁷⁰ P. Tsakaloyannis, *The Reactivation of the Western European Union and its Effects on the European Community and its Institutions*, Bruselas, EIPA, 1985.

⁷¹ Para un recuento de la historia de la UE desde 1985 hasta 1992, véase T. Salmon, "Testing Times for European Political Co-Operation: the Gulf and Yugoslavia, 1990-92", *International Affairs*, vol. 68, núm. 2, 1992, pp. 233-253.

⁷² Consejo de Ministros de la UEO, *Petersberg Declaration*, Bonn, 19 de junio de 1992, II.4.

nia, Hungría y Rumania) contribuyeron con tropas en la Fuerza de Operación para Bosnia (*Implementation Force*).⁷³

La OTAN ha ido más allá y ha aprobado la acción de las Fuerzas de Operación Conjuntas, lo cual ha dado paso a la creación de infraestructura militar capaz de llevar a cabo la práctica de operaciones sin que necesariamente sea incluido Estados Unidos, así como al desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa (*European Security and Defense Identity*) dentro de la OTAN.⁷⁴ Junto a estas acciones, el Despacho de Planeación de la UEO hizo un inventario de las fuerzas responsables ante ella, para identificar aquellas que están disponibles para ejecutar sus operaciones, y diseñó una estructura para desarrollar una Fuerza Naval de la UEO. Al mejorar el centro de satélites en Torrejón, España, la UEO se ha comprometido a crear un sistema satelital europeo independiente y a perfeccionar el existente con propósitos de seguridad.⁷⁵ En el futuro, la capacidad de transporte estratégico de la UEO podrá mejorarse también mediante el proyecto Grandes Aeronaves Futuras (*Future Large Aircraft*).

La UEO ha elaborado ya un documento preliminar, donde establece los objetivos, el alcance y los medios susceptibles de ser utilizados por una Política Europea de Defensa Común (*Common European Defense Policy*, PEDC), que ha sido descrita por el ministro del exterior de los Países Bajos como "un gran eje, el cual se ha desarrollado ya en la UEO, en la UE y en la OTAN".⁷⁶ También se hizo la observación de que la PEDC requería reforzar su capacidad de operación, en particular en el ejercicio, la preparación y el despliegue conjunto de fuerzas; en la planeación general y de contingencia; en la movilidad estratégica; en la defensa antimisiles e inteligencia en Europa; y en la creación de un mecanismo para compartir los costos, las responsabilidades y las aportaciones de recursos. La importancia de crear una política europea de armamento, como parte de la PEDC, se reconoció como una función dentro del Gru-

⁷³ De los miembros potenciales de la UE, Estonia, Letonia y Lituania también contribuyeron con tropas.

⁷⁴ Consejo del Atlántico Norte, "Comunique from de Ministerial Meeting in Berlin, 3 June", *Agence Europe Documents*, núm. 1989, del 5 de junio de 1996.

⁷⁵ Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental, *Kirchberg Declaration*, del 9 de mayo de 1994, I, p. 6.

⁷⁶ *Preliminary Conclusions on the Formulation of a Common European Defense Policy*. El Consejo de Ministros de la UEO respaldó este documento en la *Declaración de Noordwijk* del 14 de noviembre de 1994. Tomado de Hans van Mierlo, *Nato Review*, marzo de 1995, p. 8.

po Europeo Occidental de Armamento (Western European Armaments Group), con el objetivo de establecer en el futuro una agencia europea de armamento. La Unión, por medio de la UEO, ha creado tentativamente una fuerza de defensa y una aún embrionaria política de defensa. Se procura hacerlas compatibles con la OTAN y fortalecer su lado europeo basado en el principio de capacidades militares separables, pero no separadas. Sin embargo, todavía subsiste una distinción entre la membresía de la UE y la de la UEO. Sólo diez miembros de aquélla pertenecen a la organización militar y gozan de la garantía de defensa del artículo V. Irlanda, Dinamarca, Austria, Suecia y Finlandia tienen un carácter de observadores dentro del organismo armado. En el aspecto de defensa, la identidad de la UE excluye, por tanto, a un tercio de sus integrantes, pero al mismo tiempo, mediante diversas formas de membresía respecto de la UEO, otros 17 Estados se hallan incorporados. Además del carácter de observador, la UEO dio origen en el *Documento de Membresía Asociada* (sancionado por el Consejo Ministerial el 20 de noviembre de 1992 en Roma) a otras formas de vinculación, como la membresía asociada, abierta para los miembros europeos de la OTAN, como Turquía, Islandia y Noruega. Éstos participan ahora en operaciones de la UEO ciñéndose a las mismas bases que los miembros ordinarios y contribuyendo también a la planeación mediante el nombramiento de oficiales al Despacho de Planeación; se hallan conectados a la red de comunicaciones de la organización.⁷⁷ Así, la UEO creó el carácter de socio participante (*associate partner*), del cual gozan nueve países de Europa Central y del Báltico que han suscrito acuerdos con ella. Este estatus ofrece participación en las reuniones del Consejo de la UEO, vínculos con el Despacho de Planeación, colaboración en ejercicios y asociación en operaciones que tengan que ver con "tareas Petersberg". Cualquier forma de colaboración en operaciones de la UEO otorga el derecho a participar en la toma de decisiones y las estructuras de mando del Consejo.⁷⁸ Estos arreglos han suscitado críticas: un grupo de expertos los calificó como "un enfoque que sólo sirve para borrar los conceptos de *política de defensa común* y la *defensa común*".⁷⁹

⁷⁷ Noordwijk Declaration, 14 de noviembre de 1994.

⁷⁸ UEO, "Document on a Status of Association with the WEU for the Republic of Bulgaria, the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Hungary, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Poland, Romania and the Slovak Republic", en la *Kirchberch Declaration*, II.

⁷⁹ Grupo de Expertos de Alto Nivel, *European Security Policy Towards 2000: Ways and Means to Establish Credibility*, Bruselas, 19 de diciembre de 1994, p. 4.

El futuro de la UEO y su relación con la UE iba a discutirse en la Conferencia Intergubernamental de la Unión en 1996, pero como se pospuso el tema, ahora la discusión tendrá lugar en 1998, fecha en la cual se revisará el documento que dio origen a esta organización militar, el Tratado de Bruselas.⁸⁰ Las propuestas incluyen la completa integración de la UEO a la UE,⁸¹ la creación de un nuevo pilar para la Unión que implique una fuerza de intervención europea basada en Cuerpos Militares Europeos (Eurocorps) y el reconocimiento de la UEO como instrumento de defensa colectiva,⁸² o bien dejar las cosas como están y sólo añadir una cumbre de la UEO.⁸³ Incluso un ministro francés de asuntos europeos planteó la posibilidad de que las fuerzas nucleares francesas y británicas se incorporen a la política de defensa común.⁸⁴

Los miembros individuales de la UE con frecuencia y en distintos grados cuentan con fuerzas militares acuarteladas fuera de Europa. Francia, Holanda, España y Gran Bretaña tienen tropas de combate fuera de sus fronteras, además de las que han enviado para participar en las fuerzas de paz de la ONU o en tareas de la OTAN. Catorce de los quince miembros de la UE (con excepción de Luxemburgo) participan en las fuerzas de paz de la ONU. Once de ellos y nueve de los miembros de la UEO (de nuevo salvo Luxemburgo) participan en Yugoslavia en una fuerza conjunta de la UEO y la OTAN. Además la UEO colaboró también en operaciones de vigilancia y aduana en el Danubio. La Presidencia de la UEO, su Secretaría y el Despacho de Planeación también se han reunido con la *troika* de expertos de la UE sobre asuntos consulares para diseñar y preparar el papel de la organización militar en operaciones de evacuación en el extranjero.

La intención de acentuar la identidad en el aspecto de defensa mediante un ejército común europeo queda planteada con lo referente a los Eurocorps. Estos cuerpos, que incluyen fuerzas alemanas, francesas, españolas, belgas y de Luxemburgo, surgieron a partir de la expansión de una brigada francoalemana el 5 de noviembre de 1993, cuatro días

⁸⁰ TUE, Declaración número 30, I, p. 6.

⁸¹ Véase "A European Union Capable of More Effective action in the Field of Foreign and Security Policy", en *Discussion Paper of the Executive Committee of the CDU/CSU Parliamentary Group for the Intergovernmental Conference in 1996*.

⁸² Grupo de Expertos de Alto Nivel, *op. cit.*, p.13.

⁸³ Ésta es la posición del gobierno británico. Véase "PM Outlines Plan for European Defense Pact", *Financial Times*, 2 de marzo de 1995, p. 10.

⁸⁴ "French Minister Seeks EU Defense Pact in 1996", *Reuters Euro Community Report*, 10 de enero de 1995.

después de que el Tratado de la UE entró en vigor. Fijándose su base en Estrasburgo y utilizando un emblema que representa el mapa de Europa, las doce estrellas de la UE y una espada, estos cuerpos tienen un convenio con la OTAN para quedar bajo su mando como una unidad destinada a utilizarse en tiempos de crisis.⁸⁵ Los Eurocorps cuentan hoy día con 40 000 efectivos.

Junto a estos cuerpos, los Estados miembros han establecido una serie de acuerdos bilaterales que han sometido a la autoridad y disposición de la UEO. Éstos incluyen la fuerza anfibia angloholandesa —a la que Portugal intenta unirse—⁸⁶ y el Grupo Aéreo Franco-británico, que coordina las actividades conjuntas entre la Real Fuerza Aérea y la Fuerza Aérea Francesa y presta su apoyo tanto en operaciones de paz como en actividades ofensivas.⁸⁷ Además, Francia, Italia y España han organizado la Eurofor, una fuerza terrestre, y la Euromarfor, cuerpo naval, a los que pueden ingresar todos los miembros de la UEO. Estas fuerzas se han designado como “responsables ante la UEO”.

La UE, por medio de la UEO y otras organizaciones asociadas, y mediante arreglos bilaterales entre los estados miembros, ha ido desarrollando una capacidad de defensa potencial y un conjunto de políticas expresas en esas esferas. Junto a este nuevo perfil de defensa de la UE, los estados miembros mantienen en lo individual un número considerable de tropas y gastos de defensa bajo su control. Estas capacidades no han sido transferidas a la Unión, ni se encuentran a su disposición. En particular, todavía existe una brecha entre la voluntad común de los miembros para contribuir con personal militar a las fuerzas de mantenimiento de paz de la ONU en el mundo y su poca disposición a comprometerse con una política de defensa europea. La poca voluntad de algunos estados se fundamenta en su neutralidad (como en el caso de Irlanda) o es producto de las peculiaridades de su historia (como en el caso de Alemania).⁸⁸

⁸⁵ “Nato Blessing for the Eurocorps”, *Financial Times*, 22 de enero de 1993, p. 2.

⁸⁶ “Portugal Proposes WEU Intelligence Organization”, *Reuters Euro Community Report*, 4 de enero de 1995.

⁸⁷ “Air Forces Link Paves the Way to a New European Alliance”, *The Guardian*, 19 de noviembre de 1994, p. 11.

⁸⁸ Para una discusión reciente sobre los cambios en el concepto de neutralidad y las razones de los estados de la UE para abanderarla, véase P. Calvocoressi, “Neutrality Now”, en S. Harden (ed.), *Neutral States and the European Community*, Londres, Brassey, 1994.

CONCLUSIONES

El conflicto en los territorios de la ex Yugoslavia se ha utilizado para demostrar la falta de capacidad de la UE para enfrentar una situación semejante con sus propios recursos y esfuerzos, y para señalar los problemas de toma de decisiones en un sistema donde los Estados miembros son una fuente sustancial de influencia. La UE no está conforme con su participación y su desempeño en los conflictos de la región, pues se ha convertido en un actor secundario a partir de que la ONU intervino a finales de 1991. Existe una paradoja en el hecho de que, si bien la UE es el actor europeo más importante, ha sido marginado en lo que toca al manejo o resolución de los conflictos.

La crisis yugoslava ha dado una lección saludable para el desarrollo de la identidad internacional de la Unión y ha contribuido a estrechar la brecha entre la realización de las capacidades de la UE y las expectativas que generaba.⁸⁹ Los instrumentos innovadores que la UE ha utilizado en la crisis yugoslava no han mitigado las críticas sobre su falta de acción y efectividad. En suma, todavía existe una brecha entre lo que se espera que pueda hacer la UE y su capacidad real. Se espera de ella, entre otras cosas, que pueda llevar a cabo acciones efectivas y utilizar medios que hasta ahora están al alcance de los Estados nacionales (a los que se les reserva el papel de actores principales de las relaciones internacionales). Esto, evidentemente, todavía no puede hacerlo.

El futuro de la PESC puede también mejorar si las expectativas disminuyen y se vuelven más realistas. En este sentido los países de Europa Central y del Este consideran que la OTAN es la mejor garantía para su seguridad militar y se interesan por ingresar en este organismo. Bajo los lineamientos de la PESC, la Unión ha tratado de trascender los lineamientos de la Comunidad en las acciones de grupo que ha llevado a cabo al procurar crear instrumentos específicos que sirvan para ejecutar acciones conjuntas particulares. Sin embargo, la falta de desarrollo relativo de la PESC no asegura la existencia de una combinación consistente en políticas a seguir por los futuros miembros.

La política exterior ha sido tradicionalmente un área de "alta política" y, como se puede advertir en la separación de las relaciones exteriores y la PESC, según lo señala el Tratado de la UE, no existe voluntad

⁸⁹ C. Hill, "The Capability-Expectations Gap or Conceptualising Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, núm. 3, septiembre de 1993, pp. 303-328.

por parte de los Estados miembros para ceder el control directo sobre ella. La PESC ha operado por medio de la estructura existente de los ministerios del exterior y las embajadas de los estados miembros.

No obstante, al ser firmantes de los Tratados de Roma, los Estados europeos de la Comunidad han cedido la representación en los aspectos económicos a la UE. El proceso de la PESC ha pretendido trascender el ámbito de la fortaleza económica de la Comunidad para apoyar sus decisiones de política exterior mediante las acciones conjuntas. Como se ha expuesto, estas medidas no han sustituido las acciones y los esfuerzos de los Estados, sino que más bien han tomado como punto de partida para su ejecución la capacidad de éstos. La inclusión de participantes extra en el proceso asegura que habrá un cálculo cuidadoso de la política que refleje nuevas preocupaciones en el ámbito exterior.

La Unión Europea, sin embargo, puede ser considerada como una potencia dentro del sistema internacional tanto por las capacidades de sus Estados miembros como por las suyas propias. Más aún, su fortaleza económica y la red de relaciones que ha creado en la economía política internacional incluyen áreas que están experimentando cambios sustanciales como consecuencia de la pérdida del poder relativo de Estados Unidos. La importancia internacional de la UE no debe medirse en términos de los Estados-nación. Los recursos geográficos, demográficos, económicos y diplomáticos conjuntos de los Estados miembros dan a la Unión una identidad internacional importante. Esta identidad crece tanto por esta pérdida relativa de poder de Estados Unidos como por el fin de la guerra fría; sin embargo, la mayor estatura de la identidad internacional de la Unión no se debe sólo a los cambios en el contexto internacional.

La UE todavía confía en que su poder económico –base de su poder civil– tiene mayor relevancia que otro tipo de mecanismos (sobre todo militares) para lograr influir en el sistema internacional. En suma, aunque está desarrollando otras formas de poder, y la PESC es un ejemplo de ello, mantiene el deseo de actuar en forma más política que militar y no ha comenzado a comportarse como una superpotencia –esto es, como una entidad que, consciente del poder del que dispone, desea utilizarlo extensamente para lograr sus objetivos políticos.

Traducción de MANUEL ALEJANDRO GUERRERO