

ESTHER BARBÉ
(*Directora*)

LA UNIÓN EUROPEA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

AUTORES

MILAGROS ÁLVAREZ VERDUGO	LAIÀ MESTRES
ESTHER BARBÉ	MONTSERAT MULET
ORIOL COSTA	DÉBORA MIRALLES SOLÉ
PATRICIA GARCÍA-DURÁN	POL MORILLAS
ALFONSO GONZÁLEZ BONDÍA	MICHAŁ NATORSKI
FEDERICO GUERRERO	JOSÉ ANTONIO SANAHUJA
RAÚL HERNÁNDEZ I SAGRERA	FRANCESC SERRA
ANNA HERRANZ SURRALES	EDUARD SOLER I LECHIA
ELISABETH JOHANSSON-NOGUÉS	JUAN PABLO SORIANO
BENJAMIN KIENZLE	MARTIN C. VLASKAMP
LLUÇ LÓPEZ I VIDAL	

3. LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN Y TOMA DE DECISIONES DE LA PESC EN EL TRATADO DE LISBOA.....	74
3.1. <i>La toma de decisiones en la PESC</i>	75
3.2. <i>El proceso de formulación de la PESC</i>	76
3.3. <i>El proceso de redacción de las conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores</i>	77
4. CONCLUSIONES.....	80
5. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA.....	81
CAPÍTULO IV. INSTRUMENTOS DE ACCIÓN EXTERIOR, por Déborah Mirelles Solé	82
1. DESARROLLO DE LOS INSTRUMENTOS Y RECURSOS.....	83
1.1. <i>Creación y evolución de los instrumentos de acción exterior</i>	83
1.2. <i>Recursos presupuestarios</i>	87
2. INSTRUMENTOS POLÍTICO-DIPLOMÁTICOS.....	88
2.1. <i>Instrumentos de la Política Exterior y de Seguridad Común</i>	89
A) Instrumentos de posicionamiento y acción.....	89
B) Instrumentos institucionales.....	91
2.2. <i>Instrumentos de aproximación o integración a la UE</i>	94
3. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS.....	95
3.1. <i>El Sistema General de Preferencias en la política comercial común</i>	95
3.2. <i>Acuerdos</i>	95
3.3. <i>Instrumentos financieros</i>	97
A) Programas prioritarios: adhesión, vecindad y desarrollo.....	97
B) Financiación de medidas de urgencia y primera necesidad.....	98
C) Instrumentos temáticos.....	100
D) Instrumentos financieros en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior.....	101
3.4. <i>Fondo Europeo de Desarrollo</i>	101
3.5. <i>Imposición de sanciones económicas y financieras</i>	101
4. INSTRUMENTOS CIVILES Y MILITARES DE GESTIÓN DE CONFLICTOS.....	102
5. CONCLUSIONES.....	104
6. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA.....	105
CAPÍTULO V. ACTORES, PROCEDIMIENTOS Y CAPACIDADES DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA, por Mikelago Álvarez Verdugo	106
1. ÁMBITOS MATERIALES DE COOPERACIÓN.....	107
1.1. <i>Las operaciones de gestión de crisis</i>	108
1.2. <i>El terrorismo y las nuevas amenazas a la seguridad</i>	114
1.3. <i>La ayuda y asistencia mutua contra una agresión armada</i>	116
2. FUNCIONAMIENTO JURÍDICO E INSTITUCIONAL.....	117
2.1. <i>Las instituciones de decisión política</i>	117
2.2. <i>Los órganos político-militares</i>	118
3. EL DESARROLLO DE MEDIOS Y CAPACIDADES OPERACIONALES.....	120
3.1. <i>Estructuras y procedimientos</i>	121
3.2. <i>Diagnóstico de necesidades y establecimiento de objetivos</i>	124
4. CONCLUSIONES.....	128
5. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA.....	130
CAPÍTULO VI. INSTRUMENTOS DE ACCIÓN EXTERIOR EN JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD, por Raúl Hernández i Sagrena	131
1. MARCO Y EVOLUCIÓN DEL ÁMBITO DE JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD.....	133
1.1. <i>Dimensión interior en el ámbito de justicia, libertad y seguridad</i>	133
1.2. <i>Instrumentos de acción exterior en el ámbito de justicia, libertad y seguridad</i>	134
A) Acuerdos de readmisión.....	135
B) Política de visados.....	138
C) Acuerdos de trabajo con FRONTEX.....	139
D) Asociaciones para la movilidad.....	140
1.3. <i>La participación de la UE como actor internacional en materia de justicia, libertad y seguridad</i>	143
2. LA ACCIÓN EXTERIOR EN MATERIA DE JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD EN LA PRÁCTICA.....	144
2.1. <i>Países de la ampliación</i>	144
2.2. <i>Vecindad Oriental y Rusia</i>	145
2.3. <i>Vecindad del Mediterráneo Sur y otros países</i>	148
3. CONCLUSIONES.....	152
4. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA.....	153
CAPÍTULO VII. LA EUROPEIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS EXTERIORES NACIONALES, por Leticia Mestre	154
1. LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS MIEMBROS COMO PARTE DE LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA.....	155
2. EL CONCEPTO DE EUROPEIZACIÓN APLICADO A LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS MIEMBROS.....	158
2.1. <i>Los tres procesos de europeización</i>	158
2.2. <i>Y dos mecanismos de europeización</i>	162
3. DOMINIOS RESERVES Y DESEUROPEIZACIÓN.....	163
3.1. <i>Los dominios reservas tradicionales de la política exterior</i>	163
3.2. <i>¿Es posible la des europeización?</i>	167
4. CONCLUSIONES.....	169
5. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA.....	171
CAPÍTULO VIII. AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, por Elisabeth Johansson-Nogués	175
1. EL PROCEDIMIENTO DE LA ADHESIÓN.....	176
2. ¿QUÉ INSTRUMENTOS?.....	179
3. LOS GRANDES DEBATES EN TORNO A LA AMPLIACIÓN.....	181
4. FUTUROS MIEMBROS DE LA UE?.....	185
5. EL DEBATE TEÓRICO SOBRE LA AMPLIACIÓN DE LA UE.....	190
6. CONCLUSIONES.....	192
7. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA.....	193
CAPÍTULO IX. RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LOS VECINOS, por Michal Natorochy y Eduard Soler i Lecha	194
1. CREACIÓN, INSTITUCIONALIZACIÓN Y REVISIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD.....	195
2. LA LÓGICA DE LA INERCIA INSTITUCIONAL.....	199
2.1. <i>El Mediterráneo: de la Política Mediterránea Global a la Unión por el Mediterráneo</i>	199
2.2. <i>Europa del Este: el Pacto de Visegrado Oriental</i>	203
3. LÓGICA UTILITARIA DE RELACIONES: CONDICIONALIDAD, INCENTIVOS Y DIFERENCIACIÓN.....	209
4. LA LÓGICA DE LA SOCIALIZACIÓN: VALORES COMPARTIDOS Y APROPIACIÓN.....	212
5. LOS DEBATES EN TORNO DE LA PEV.....	215
6. CONCLUSIONES.....	217
7. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA.....	218
CAPÍTULO X. RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON EL MUNDO EN DESARROLLO, por Federico Guerrero	219

CAPÍTULO I

LA UNIÓN EUROPEA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES. DEBATES PARA EL ANÁLISIS

ESTHER BARBÉ

Este libro se sitúa en la convergencia de tres procesos: la Europa actor-potencia en proceso de formación, un sistema internacional en cambio y un proyecto europeo que despierta dudas sobre su sostenibilidad. El título de la obra *La Unión Europea en las relaciones internacionales* tiene, pues, una justificación empírica: la convergencia de una Unión Europea (UE) en crisis con una sociedad internacional que responde a un momento de cambio (transición de poder en el sistema internacional), pero también una justificación analítica. Esta obra aborda la dimensión internacional de la UE desde el ámbito de las Relaciones Internacionales y del Análisis de la Política Exterior, sin menoscabo de la transdisciplinariedad, contando sobre todo con el Derecho Europeo y la Economía Política Internacional. Esto es, la política exterior de la UE es analizada como un juego interactivo a tres niveles. Se trata, pues, de un juego entre estados, UE y sistema internacional, visto con una lógica estructuralista¹. Es decir que la UE (agente) y el sistema internacional (estructura) son interdependientes y se constituyen mutuamente en un proceso continuado de interacción: de la misma manera que lo hacen la UE (estructura) y sus estados miembros (agentes), sin olvidar la interacción entre estados (agentes) y sistema internacional (estructura) en aquello que afecte a la política exterior de la UE. De ahí que esta obra conceda especial importancia al proceso evolutivo de la UE como actor internacional y a los debates (de base teórica y/o empírica) que nos permiten explicar dicho proceso (véase tabla 1), en base al carácter inconcluso y controvertido del proyecto europeo². Esta introducción pretende ofrecer al lector algunas claves para entender la obra como unidad, poner a su disposición el «cimiento» que une las diversas piezas (capítulos) de la misma; en otras palabras, la lógica que da sentido a un libro centrado en la UE como actor internacional.

Este capítulo introduce al lector en los debates que permiten entender la evolución que ha sufrido y está sufriendo la política exterior de la UE; empezando

¹ WENDT, A., «The Agent-Structure Problem in International Relations Theory», *International Organization*, vol. 41, n.º 3, 1987, pp. 335-370. La aproximación de este libro (estructuralismo y concepción evolutiva de la política exterior europea) siguen las pautas analíticas de anteriores obras del grupo de investigación, véase BARBÉ, E. (coord.), *Política exterior europea*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 15.

² ZIMMERMANN, H. y DÜR, A., *Key Controversies in European Integration*, Palgrave, Houndmills, 2012.

por el porqué de la UE como actor internacional o, más concretamente, por qué la política exterior entra a formar parte del proceso de integración europea. Y para ello vamos a echar mano de las principales aproximaciones teóricas en Relaciones Internacionales, que nos van a ofrecer lecturas diversas sobre la naturaleza, el rol y el comportamiento y/o la motivación de la UE en la escena internacional.

La aproximación en forma de debate entendido en sentido amplio, no sólo en forma de controversias dicotómicas, constituye la columna vertebral de la obra: permite fundamentar teóricamente argumentos esgrimidos, entender decisiones adoptadas, analizar resultados obtenidos o proyectar problemas de futuro. Este capítulo estructura los debates en torno a la UE en el mundo a partir de tres perspectivas analíticas: primero, la UE como subsistema internacional, en base a las particularidades que permiten distinguirla de otros subsistemas y diferenciar sus particularidades dentro del sistema internacional global; segundo, la política exterior de la UE como sistema de política exterior y, de ahí, sus características en términos de *policy-making* y, finalmente, la UE como actor internacional, lo que abre un número importante de debates en torno tanto a la identidad como al comportamiento de la UE en la escena internacional.

TABLA I

Aproximaciones y debates para el análisis

<i>UE como subsistema internacional</i>	— Europeísmo vs. Atlantismo — Europa mercado vs. Europa política
<i>UE como sistema de política exterior</i>	— Interghermentalismo vs. Supranacionalismo • Déficit democrático — Defensa interés nacional vs. Europeanización diplomacia nacional
<i>UE como actor internacional</i>	— <i>Actores</i> • Naturaleza estatal vs. Capacidad formulación política exterior • Reconocimiento social • Diferenciación sectorial — Potencia • Capacidades militares vs. Potencia civil • Potencia diferente — Potencia normativa — Potencia de mercado — Potencia tradicional

FUENTE: Elaboración propia.

En suma, los debates recogidos en torno a las tres aproximaciones señaladas (subsistema internacional, sistema de política exterior y actor internacional) guían al lector a través de estas páginas de introducción y establecen las pautas de análisis para el conjunto de la obra.

1. LA UE COMO SUBSISTEMA INTERNACIONAL

En tanto que subsistema dentro del sistema global internacional, la UE es de difícil categorización. A efectos de nuestro estudio podemos aislar una doble categorización de alcance intraeuropeo: integración política y comunidad de seguridad. Ambas categorías permiten establecer debates identificables a nivel empírico y/o analítico.

El proceso de integración europea constituye un subsistema internacional único, en el que se solapa un proceso de transferencia de soberanía de los estados hacia una autoridad central (instituciones) con una comunidad de seguridad pluralística, en términos de Karl Deutsch; esto es, «un grupo que se ha integrado, donde integración es definida como la consecución de un sentimiento de comunidad, acompañado por instituciones formales e informales o prácticas, suficientemente fuertes y extendidas como para asegurar un cambio pacífico entre los miembros del grupo, con un grado de certidumbre razonable durante un período largo de tiempo». Así pues, la UE suma a su condición de zona de paz su carácter de entidad posmoderna (transferencia de soberanía). Lo primero no presupone lo segundo y ninguna de las dos cosas suponía la incorporación de la política exterior a la agenda de la integración.

En 1970, el proceso de integración europea incorporó, por primera vez, en su foco analítico la política exterior, con la creación de la Cooperación Política Europea (CPE), mecanismo para armonizar las diplomacias europeas (mecanismo, en sus orígenes, de intercambio de información, de consultas y de establecimiento de posiciones comunes). Hasta ese momento, y a pesar de intentos en ese terreno (Comunidad Europea de Defensa, en la década de 1950, y Planes Fouchet, en la década de 1960), el proceso de integración europea había vivido analíticamente encerrado en un espacio propio, donde las teorías neo-funcionalistas habían construido una lógica incrementalista (*spill-over* a través de una lógica de integración económica sectorial y de profundización de la autoridad central), que dejaba para una última etapa la integración política. La aparición en la escena internacional de una maquinaria europea, la CPE, dispuesta a incidir en el sistema político internacional, hizo que el proceso de integración europea se acercara a las relaciones internacionales, yendo más allá de su lógica intraeuropea.

Así pues, desde la década de 1970, al margen del análisis del proyecto europeo como proceso de integración y como zona de paz intraeuropea, la aparición de la CPE como mecanismo de armonización de las diplomacias de los países miembros de la Comunidad Europea (CE), atrajo la atención de los analistas de Relaciones Internacionales. La incorporación en el Tratado de Maastricht, en 1993, de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESD) y de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) establece definitivamente las bases jurídicas para la conformación de un actor internacional.

Los debates que se articulan en torno a la institucionalización del subsistema internacional son, fundamentalmente, dos. Primero, un debate que tiene que ver con la relación entre el proceso de construcción europea, en el sentido an-

⁵ DEUTSCH, K., «Security Communities», en J. ROSENBAUM (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, Free Press, Nueva York, 1961, p. 98.

plio del término, y el rol de Estados Unidos en dicho proceso. No hay que olvidar que el proceso de integración europea está ligado a un contexto internacional en el que Estados Unidos desempeña el papel de hegemonía desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Así se argumenta que la integración económica fue posible gracias a la doble función de Estados Unidos respecto a los europeos, como protector en materia de seguridad (Alianza Atlántica) y como apoyo financiero (Plan Marshall)⁴. En términos sistémicos, el debate se centra en determinar si Estados Unidos ha actuado movido por preferencias convergentes con los europeos (en una lógica liberal) y, por tanto, se puede hablar de Estados Unidos como federador externo o, contrariamente, ha intentado frenar o limitar la política exterior de la UE, para evitar que los europeos equilibren su posición de poder (en una lógica realista) en la escena política internacional. Justamente, es este el objetivo que se atribuyó a la política francesa durante la guerra fría; así, la voluntad francesa, en la década de 1970, de crear una segunda voz (europea) en el mundo occidental perseguiría limitar el poder de Estados Unidos. Visto desde la UE, en tanto que actor colectivo, las relaciones con Estados Unidos han sido tradicionalmente distorsionadoras de la cohesión europea, de tal manera que la referencia a una fractura entre europeístas y atlantistas ha sido constante cuando se entra en ámbitos de alta sensibilidad, como la seguridad u Oriente Medio. Dos ejemplos, separados por treinta años, como la crisis de Yom Kippur, en 1973, o la guerra contra Iraq, en 2003, nos muestran cómo alinearse, o no, con Estados Unidos constituye un factor de debate (y división) entre los europeos.

El segundo debate tiene que ver con el propio proceso de integración y hasta qué punto debe incorporar una dimensión política que abarque la política exterior y, caso de ser así, bajo qué forma. Es un debate fundamental entre dos modelos de Europa (la Europa limitada a ámbitos económicos, especialmente Mercado Único, y la Europa con dimensión política y social). Este es un debate que, en el terreno político, ha enfrentado tradicionalmente al Reino Unido (deceoso de limitar la construcción europea a una lógica de mercado) con las dos potencias continentales (Francia y Alemania). A partir de la existencia de la CPE, este debate, fundamentalmente político, se trasladará a la dimensión institucional (que veremos en el marco de la política exterior de la UE como sistema de política exterior) y se convertirá en uno de los ejes fundamentales de la negociación política, traducida en debate entre integracionistas, para adoptar un término amplio, e intergubernamentalistas (contrarios a la incorporación de la política exterior a la dinámica comunitaria).

2. LA UE COMO SISTEMA DE POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior de la UE constituye un desafío en términos de análisis, dado su carácter complejo; lo que ha llevado a hablar de un sistema de política exterior⁵. Dicho sistema está formado por las diversas dimensiones de la acción

exterior de la UE⁶ y por las políticas exteriores de los estados miembros, en tanto que obstruyen o contribuyen a la formulación de la política exterior de la UE. En torno a la formulación de la política exterior (*policy-making*) se han generado diversos debates articulados en torno al *policy-making*, en general, y, en particular, a las instituciones, a su configuración y a sus efectos sobre el proceso político democrático y sobre procesos sociales. Podemos enumerar dos debates. El primero, con un subdebate, gira en torno al intergubernamentalismo, institucionalizado en el Tratado de Lisboa en el caso de la PESC y de la Política Común de Seguridad y de Defensa (PCSD, antes PESD). El segundo articula políticas exteriores nacionales con formulación de la política exterior de la UE.

El primer debate tiene que ver con la profundización institucional (dotar a la UE de instituciones centrales con mayores poderes). Lo que desde una aproximación liberal se entendería como una decisión racional, dado que las instituciones sirven para mejorar los problemas de acción colectiva que aparecen a la hora de cooperar. Sin embargo, la profundización institucional (lógica supranacional o método comunitario) se ha encontrado especialmente en el caso de la PESC y de la PESD/PCSD con un debate político de calado, asentado en las dos visiones divergentes de la construcción europea. La lógica intergubernamental, asentada en instituciones débiles (poder limitado de la Comisión, por ejemplo) y en la unanimidad como mecanismo de toma de decisiones en el ámbito de la PESC, constituye una barrera de protección de la soberanía de los estados en materia de diplomacia y de defensa. Esta división entre los estados miembros se ha repetido una y otra vez durante las negociaciones para la reforma de los Tratados (entre Maasricht y Lisboa). Así, el Reino Unido y Dinamarca constituyen ejemplos claros de defensa del intergubernamentalismo, a los que se han sumado los estados de Europa Central y Oriental que se incorporaron en 2004. Ahora bien, el hecho de que los estados no hayan cedido competencias en materia de política exterior, seguridad y defensa no ha impedido que se haya producido una bruxelización⁷ progresiva de la formulación y de la implementación de la PESC y de la PESD/PCSD, sobre todo a través de la creación de una red cada vez más amplia de órganos radicados en Bruselas (caso, por ejemplo, del Comité Político y de Seguridad creado en 2001). De tal manera que la bruxelización ha ido reduciendo la distancia entre supranacionalismo e intergubernamentalismo.

Ello nos lleva a un subdebate en torno al déficit democrático. La bruxelización, por ejemplo, plantea un debate en el terreno del control democrático, que es, hasta cierto punto, paradójico. En efecto, algunos autores⁸ han destacado cómo el desplazamiento a nivel europeo de la formulación y la implementación de la política exterior no comportó, contrariamente a lo supuesto, una disminu-

⁵ El Tratado de Lisboa diferencia, recordando los antiguos splitisms, entre la PESC y la PCSD, incorporadas en el Tratado de la Unión Europea (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 políticas internas, las más destacadas: energía, medio ambiente y cambio climático, y, libertad, seguridad y justicia.

⁶ ALLEN, D., «Who Speaks for Europe?», en J. PETERSON y H. SJURSEN (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of CFSP*, Routledge, Londres, 1998.

⁸ KOENIG-AARCIMAUT, M., «The Democratic Deficit of EU Foreign and Security Policy», *The International Spectator*, vol. 37, n.º 4, 2002, pp. 61-74.

⁴ JURY, T., *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Taurus, Barcelona, 2006.

⁵ SMITH, K. E., *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity, Cambridge, 2008, p. 3.

ción del control de los estados, sino al contrario, en el caso del control democrático. Así, los parlamentos nacionales pierden control, mientras que a nivel europeo no se han desarrollado los mecanismos necesarios para llevarlo a cabo; caso, por ejemplo, de las misiones de la PCSD. Esta resistencia a la parlamentarización es muy propia de un pensamiento realista clásico, que ve en el control democrático un peligro para ámbitos sensibles como la diplomacia y la seguridad, que necesita secretismo y rapidez de actuación. Aunque la entrada en vigor del Tratado de Lisboa no refuerza el papel del Parlamento Europeo para el control de la PESD y la PCSD (la declaración 14 relativa a la PESD precisa que «no se confieren nuevos poderes de iniciativa de decisiones a la Comisión ni amplían la función del Parlamento Europeo»), también hay que señalar el escenario complejo que muestran los analistas, que va desde la acción decidida del Parlamento Europeo en materia de acción exterior (firmeza, por ejemplo, durante las negociaciones para la creación del servicio exterior) hasta las reticencias de los parlamentos nacionales en torno al empoderamiento del Parlamento Europeo en materia de política exterior, de seguridad y defensa.⁹

El segundo debate constituye, en términos analíticos, una aportación desde el constructivismo. Frente a la visión clásica de la formulación de la política europea como un proceso continuado de defensa de intereses nacionales entre representantes gubernamentales, nos encontramos con un proceso de europeización en materia de formulación de políticas, derivado en parte de un proceso de socialización de las élites diplomáticas o funcionarios nacionales, en general, interactuando en las instituciones europeas y la influencia mutua entre representantes nacionales y órganos europeos.¹⁰ Hablar de reflejo de coordinación¹¹ frente a defensa de interés nacional abre un debate interesante en términos del *policy-making* de la política exterior de la UE. Más aún si el interés nacional pasa a ser visto no como un interés material predeterminado sino, en clave constructivista, como un interés construido como resultado del proceso de europeización que implica regularmente a las diplomacias nacionales (de una zona de paz) en la formulación de una posición común. El caso de la transformación de la política exterior de la España democrática, a partir del ingreso del país en la maquinaria CPE, en 1986, es un buen ejemplo en términos de europeización, a través de la socialización de la élite diplomática con sus colegas europeos.¹²

3. LA UE COMO ACTOR INTERNACIONAL

Finalmente, aproximarnos a la UE como actor internacional nos permite plantear algunas de las cuestiones que más debate han generado entre los analistas. ¿Cuál es la naturaleza de la UE? ¿Podemos hablar de un actor internacional? Y, si es así, ¿tiene una posición de poder destacada? ¿Es una potencia? ¿Una potencia diferente o igual a las otras? ¿En qué se diferencia? ¿Es coherente su comportamiento con dicha diferencia? Vamos a abordar sucesivamente los debates generados en torno al *actorhood* de la UE, a la identidad de la UE como potencia y, a partir de la misma, a la coherencia de sus políticas, lo que nos permitirá incidir en los debates en torno a los roles, a las prácticas y a las estrategias de actuación de la UE en las relaciones internacionales.

3.1. ACTORHOOD

Hablar de política exterior de la UE presupone hablar de un actor internacional, independientemente de su naturaleza. Esta afirmación comporta un debate en torno a dicho supuesto (la UE como actor internacional) que hemos dividido en tres aproximaciones posibles: desde dentro, en torno a la naturaleza de la UE, desde fuera, centrada en su reconocimiento social y, en términos de grado, teniendo en cuenta los diferentes niveles de integración que existen en su seno. Vamos a revisar las tres aproximaciones que conforman el debate en torno al *actorhood* de la UE, para después considerar su valor analítico.

En primer lugar, el análisis realista nos remite a la negación de la UE como actor internacional en términos estructurales, en tanto que la condición estatal es necesaria en una lógica westfaliana de sistema de estados, mientras que el análisis liberal, desde el agente, no se centra en la naturaleza sino en la capacidad del actor para formular una auténtica política exterior: «la existencia de un ejecutivo capaz de adoptar posiciones claras en materia de alta política y que disponga de recursos y de instrumentos para hacer efectivas las decisiones adoptadas; decisiones que, por otra parte, tendrían que gozar de legitimidad democrática y también tener a su disposición una burocracia sofisticada».¹³

En segundo lugar, al margen del reconocimiento jurídico o de los requisitos político-institucionales, algunos análisis apuntan que la UE tiene un encargo muy difícil en el sistema internacional, ya que carece del reconocimiento social de su identidad internacional. Se incluye así la perspectiva del reconocimiento social, que permite abordar la cuestión de cómo otros actores reaccionan frente a la Unión Europea, *rara avis*, en tanto que actor internacional (percepción externa de la UE). En este terreno se podría recordar la «debacle diplomática»¹⁴ que vivió en 2010 la UE en la Asamblea General de Naciones Unidas, donde, para implementar las reformas institucionales del Tratado de Lisboa, presentó un pro-

⁹ HERBÁN SUAREZ, A., *The Contented «Parliamentarisation» of EU Foreign and Security Policy: The Role of the European Parliament following the Introduction of the Treaty of Lisbon*, PRIP-Report, n.º 104, Peace Research Institute Frankfurt, 2011.

¹⁰ DUKE, S. y VANHOONACKER, S., «Administrative Governance in the CPSP: Development and Practices», *European Foreign Affairs Review*, n.º 1, 2006, p. 164.

¹¹ GLABRO, K., «Wide-Awake Diplomacy: Reconstructing the Common Foreign and Security Policy of the European Union», *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n.º 4, 1999, pp. 634-651.

¹² BARRÉ, E., «Spain and Europe: Mutual Reinforcement in Foreign Policy», en R. WONG y C. HUI (eds.), *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization*, Routledge, Londres, 2011, pp. 131-148.

¹³ HUI, C., «The Capability-Expectations Gap or Conceptualising Europe's International Role», *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n.º 3, 1993, pp. 305-328.

¹⁴ EMBRESS, M. y WOLTERS, J., «The EU's Diplomatic Debut at the UN: What Else and What Next?», *CEPR Commentary*, Centre for European Policy Studies, Bruselas, 1 de octubre de 2010.

yecto de resolución sobre la participación de la UE en los trabajos de la Asamblea General. Dicho proyecto le otorgaba un carácter de observador plus, excluyendo sólo, con respecto a los estados miembros de Naciones Unidas, el derecho de voto y la presentación de candidatos a la Asamblea General. La propuesta europea, que a primera vista podía parecer un puro trámite protocolario, generó una fuerte controversia ya que muchos estados no aceptaban tal reconocimiento (no se consiguió hasta mayo de 2011 modificándose ligeramente la resolución). Ello supuso un rechazo inesperado para la UE y su auto-representación de defensora del multilateralismo (y de Naciones Unidas). Dicho rechazo se articuló en torno a dos argumentos: primero, «la demanda de reconocer formalmente excepcionalidad de la representación europea cuestionaba el principio de la igualdad soberana» y, segundo, «la demanda de reconocer a la UE como un actor internacional cuestionaba la arraigada norma de que los únicos sujetos de las relaciones internacionales son los estados»¹⁵.

En tercer lugar, el debate en torno al *actorness* de la UE se vincula a su complejo sistema de política exterior, en el que el nivel de integración varía sector a sector. Para empezar, ahí está la división del Tratado de Lisboa entre la dimensión intergubernamental de la acción exterior (título V del Tratado de la Unión Europea sobre PESC) y la dimensión comunitaria (quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre Acción Exterior). En otros términos, se puede hablar de correlación entre método comunitario y *actorness* fuerte¹⁶, por una parte, e intergubernamentalismo y *actorness* débil, por la otra. Hay que tomar en cuenta, por lo tanto, la diferenciación sectorial a la hora de considerar el *actorness* de la UE en el mundo. De ahí, la caricatura clásica de la UE de ser, a la vez, un «gigante económico» y un «enano» político. Más allá de la caricatura, lo cierto es que el *actorness* de la UE en el sistema internacional varía sector a sector (medio ambiente, comercio, regulación financiera, derechos humanos, ayuda al desarrollo) en una especie de *actorness* a varias velocidades.

El debate en torno al *actorness* de la UE en las relaciones internacionales ha llevado a formulaciones útiles en términos analíticos, que son aplicadas en este libro. Es el caso de los cuatro criterios establecidos por Joseph Jupille y James A. Caporaso¹⁷: autoridad, cohesión, autonomía y reconocimiento. Así, *actorness* se asimila, en el plano interno, primero, a autoridad, en referencia a la base jurídico-institucional (estructuras de *decision-making*, competencias); segundo, a cohesión, en referencia a la capacidad de la UE de llegar a acuerdos y formular políticas consistentes, para lo que es necesario que los estados miembros compartan preferencias y valores; y, tercero, a autonomía, cuando se produce clara diferenciación entre la UE y sus estados miembros, facilitada por la base jurídica y por la formulación de políticas consistentes. Además hay que contar, en el

¹⁵ NATONSKI, M., «El reconocimiento social de la UE en los marcos multilaterales: Una potencia *sui generis* en un mundo de estados», en E. Bakke (dir.), *Cambio mundial y gobernanza global*, Tecnos, Madrid, 2012, p. 81.

¹⁶ HARRINGTON, A., «The European Union in its International Environment: A Systematic Analysis», en A. LANDAU y R. WHITMAN (eds.), *Rethinking the EU Institutions, Interests and Identities*, Macmillan, Londres, 1997.

¹⁷ JUPILLE, J. y CAPOURASO, J. A., «States, Agency and Rules: The European Union in Global Environmental Politics», en C. RHODES (ed.), *The European Union in the World Community*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1998, pp. 213-229.

plano externo, con reconocimiento, entendido como la aceptación por parte de otros actores de la UE en tanto que interlocutor legítimo.

3.2. ¿POTENCIA? POTENCIA CIVIL.

El debate en torno a la UE como potencia —¿es o no es una potencia?, ¿es una potencia diferente?— ha ocupado el interés de los analistas desde el mismo momento en que los europeos se dotaron de la CPE, en la década de 1970, pero, sobre todo, en la última década. No en vano, la UE se auto-representa como líder en el orden mundial (Declaración de Laeken, 2001).

El debate en torno a la UE como potencia parte de la aproximación realista. Hedley Bull¹⁸ negó en la década de 1980 la posibilidad de que la entonces Comunidad Europea (más CPE) ejerciera de potencia en el sistema internacional, por su falta de capacidades militares. El argumento no se ha agotado, a pesar de la evolución hacia el ámbito de la defensa de la integración europea (PCSD). Desde el neorrealismo, Kenneth Waltz argumenta que la UE difícilmente podrá ser una potencia si no lleva a cabo un cambio radical (hacia superestado europeo) que comporte capacidades militares¹⁹. Frente a la negación de la UE como potencia, hay que destacar dos respuestas. En primer lugar, el análisis deja de lado las capacidades y la naturaleza, de la UE para centrarse en las expectativas que los demás actores tienen respecto de la supuesta potencia y que les lleva a ajustar su comportamiento en consecuencia. Así, la «medida de la potencia» tiene mucho que ver con el cálculo estratégico de los otros actores y, en consecuencia, con sus reacciones. La existencia, o no, de la UE como potencia no vendrá determinada por su naturaleza, sino por cómo la tratan los demás. En ese sentido, Barry Buzan y Ole Waever han escrito que «si los otros la tratan como gran potencia, entonces queda calificada como tal, independientemente de su estatus político *sui generis*»²⁰.

En segundo lugar, el debate en torno a las capacidades generó, ya en la década de 1970, la aparición del concepto de potencia civil. En el mundo de la guerra fría, el concepto de potencia civil²¹ asentó la noción de una potencia cuya racionalidad está ligada a su identidad (zona de paz, espacio de negociación y compromiso) y de ella se deriva un comportamiento basado sobre todo en la persecución de *milieu goals*²²; esto es, por una parte, remodelar el contexto internacional en el que los actores tienen que operar, con objetivos tales como la paz y, por otra parte, utilizar instrumentos no militares, sino diplomáticos y, funda-

¹⁸ BULL, H., «Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, n.º 2, 1982, pp. 149-170.

¹⁹ WALTZ, K., «Structural Realism after the Cold War», *International Security*, vol. 25, n.º 1, 2000, pp. 5-41.

²⁰ BUZAN, B. y WAEVER, O., *Regions and Powers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 33.

²¹ DUCHÊNE, F., «The European Community and the Uncertainties of Interdependence», en M. KONSTAMM y W. HAGER (eds.), *A Nation With Large Foreign Policy Problems before the European Community*, Macmillan, Londres, 1973, pp. 1-27.

²² WORTERS, A., *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1962, pp. 67-80.

mentalmente, económicos. La carencia de capacidades militares daría fortaleza a la identidad de Europa potencia civil. Lo que en palabras de Bull no es sino una «contradicción en los términos»²³.

El debate de la última década en torno a la Europa potencia se construye, en buena medida, sobre el concepto de potencia civil acuñado en la década de 1970. Esto es, el debate plantea el carácter diferente de la UE en el mundo de las potencias del siglo XXI. ¿Es diferente de las otras? Si es así, cómo se justifica y cómo se conceptualiza. La propia UE se ha auto-representado en el mundo como *a force for good*, en palabras de Javier Solana. Existe una amplia literatura que parece ahondar en esa idea. Así, en los últimos años, ha aparecido un número importante de estudios que, a partir de aproximaciones liberal-idealista o constructivista, han fabricado la noción de Europa como potencia normativa, ética o civilizadora (*civilising*), yendo más allá del concepto de potencia civil y asumiendo un comportamiento asentado en la proyección a la escena internacional de la identidad de la UE, de los principios y de las normas de la comunidad interna (zona de paz europea), de tal manera que el impacto de la UE sería más ideacional (normativo) que empírico. En palabras de Ian Manners, «la UE puede ser conceptualizada como una modificadora de normas en el sistema internacional». Y si algo caracteriza a la UE como potencia es «su habilidad para definir lo que pasa por normal en la política mundial»²⁴.

3.3. ¿POTENCIA DIFERENTE? POTENCIA NORMATIVA

La excepcionalidad europea, la Europa potencia normativa, no es tal desde otras perspectivas. En perspectiva comparada, entre la UE y otras potencias (Estados Unidos, Rusia, China), Jan Zielonka ha concluido que «la UE no es un actor excepcional en los términos normativos que se sugiere habitualmente. Incluso en términos estructurales, la UE puede ser clasificada junto con Rusia, China y los Estados Unidos como un tipo de imperio, pero a causa de su sistema particular de gobernanza, de sus fronteras borrosas y de sus instrumentos predominantemente civiles, la UE practica sus políticas de manera diferente a los otros tres imperios»²⁵. Independientemente de sus prácticas, Adrian Hyde-Price, concluye, a partir de una lectura neorrealista del porqué de la actuación internacional de la UE, que la potencia Europa no es sino un instrumento colectivo diseñado para defender los intereses nacionales de los estados miembros (y, muy especialmente, de los tres grandes)²⁶. De cara a ampliar el debate en torno a la potencia normativa, y desde una aproximación crítica, Helene Sjursen plantea dudas en torno a las bases de la legitimidad de la UE para transformar el mundo a su imagen y semejanza (idea englobada en la Europa potencia norma-

tiva, entendida como transformadora o civilizadora)²⁷. Lo que no hace sino apuntar un debate, empíricamente observable en el terreno político, entre una UE que se auto-representa como *a force for good* y unos interlocutores que la tachan de neocolonialista.

Lo dicho anteriormente nos ofrece tres criterios para aproximarnos a la Europa potencia normativa —instrumentos, objetivos y legitimidad— y a los debates que ha inspirado entre la afirmación y la negación del carácter diferente de la UE como potencia. A efectos de conceptualización, y con voluntad de simplificación, hay que apuntar a la distinción que el propio Manners, acuñador del término *Normative Power Europe*, ha establecido entre la idea de potencia normativa y la idea de poder normativo. Así, la UE sería una potencia normativa como consecuencia de su contexto histórico, de su sistema político híbrido y de una construcción político-jurídica que ha contribuido a situar las normas y los principios universales como centro de sus relaciones exteriores²⁸. Sería el resultado de una experiencia única, que hace de la UE en términos de objetivos (y de legitimidad) un actor que promueve la difusión internacional de valores universales como el desarrollo humano, la sostenibilidad ambiental o la protección de los derechos humanos. En cuanto a los instrumentos, Manners habla del ejercicio del poder normativo, entendiendo por ello un poder ideacional en lugar de un poder material o físico. Aquí el énfasis se pone, en el hecho de que su mecanismo fundamental de actuación es la persuasión (los debates en el marco de Naciones Unidas constituyen un escenario fundamental para ejercer la persuasión) y no la coerción (fuerza física) o el cálculo estratégico (incentivos materiales).

Inferir el comportamiento de la UE a partir de su identidad como potencia normativa ha centrado el trabajo de los analistas en el carácter diferente de sus prácticas y de los roles que asume. Así, por ejemplo, Stephan Keukeleire y Jennifer MacNaughtan han diferenciado la política de la UE de una política exterior convencional (orientada hacia estados y centrada en seguridad y conflictos) para caracterizarla como política exterior estructural: una política que se ejecuta a largo plazo y que intenta influir o modelar estructuras políticas, legales, socio-económicas, de seguridad y mentales sostenibles²⁹. Thomas Risse y Tanja A. Börzel, por su parte, destacan las diferencias de la política de la UE con respecto a la de las grandes potencias tradicionales³⁰, empezando por los roles que la UE asume en el contexto internacional, como promotora del regionalismo, posiblemente la más característica de sus prácticas, y, más recientemente, su defensa del multilateralismo como fundamento del orden internacional.

Hablar de roles profundiza en el debate sobre la supuesta diferencia europea. El concepto de rol presupone autoconcepción y auto-representación, pero

²⁷ SJURSEN, H., *Doing Good in the World? Reconsidering the Basis of the Research Agenda on the EU's Foreign and Security Policy*, RECON Online Working Paper, n.º 9, ARENA Centre for European Studies, Oslo, 2007. Accesible en <http://www.reconproject.eu>

²³ BULL, op. cit.

²⁴ MANNERS, I., «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n.º 2, 2002, p. 233.

²⁵ ZIELONKA, J., «The EU as an International Actor: Unique or Ordinary?», *European Foreign Affairs Review*, vol. 16, 2011, p. 299.

²⁶ HYDE-PRICE, A., «Normative Power: A Realist Critique», *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n.º 2, 2006, pp. 217-234.

²⁸ RASSE, T. y BÖRZEL, T. A., *Venus Approaching Mars? The EU as an Emerging Civilian World Power*, paper prepared for the Bi-Annual Conference of the European Union Studies Association (EUSA), Montreal, 17-19 de mayo de 2007.

²⁹ KEUKELEIRE, S. y DELREUX, I., *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave, Nueva York, 2012, 2.ª ed., p. 25.

³⁰ RASSE, T. y BÖRZEL, T. A., *Venus Approaching Mars? The EU as an Emerging Civilian World Power*, paper prepared for the Bi-Annual Conference of the European Union Studies Association (EUSA), Montreal, 17-19 de mayo de 2007.

también interacción³¹. Así, el rol asumido por la UE genera expectativas entre los demás actores del sistema y, de ello, se pueden derivar incoherencias entre el rol asumido y la política implementada, que lastran el impacto de la UE. Eficacia y legitimidad son básicas para que la UE tenga la influencia perseguida; en otras palabras, satisface los roles asumidos: liderazgo en la gobernanza de la globalización, si atendemos a la Declaración de Laeken, o promotora del multilateralismo eficaz, según la Estrategia Europea de Seguridad, por hacer mención a dos elementos centrales en el discurso de la UE.

Entrar en el terreno de las prácticas y de los roles abre problemas significativos que, sin duda, van a estar presentes a lo largo de este libro. Se pueden reunir en torno a un problema fundamental en la política exterior de la UE—el problema de la coherencia—, que ha estado presente en los largos debates de las reformas que han vivido los Tratados a lo largo de los años. El problema de la coherencia o, mejor, de las múltiples incoherencias remite a momentos diferentes de la política (formulación, *decision-making*, ejecución) y a lecturas varias (la incoherencia en vertical, entre estados y la UE o la incoherencia horizontal, entre instituciones o entre políticas de la UE). Por ejemplo, el *financing* o enfoque de los problemas a la hora de formular políticas es central para el análisis de la coherencia y la aproximación dicotómica a los mismos es reveladora de incoherencias, a nivel analítico, y de acusaciones de dobles estándares por parte de terceros, a nivel político. Tenemos, así, algunos ejemplos bien conocidos: seguridad vs. desarrollo (un clásico en el terreno del terrorismo), seguridad vs. gobernanza (habitual en el ámbito de la energía), seguridad vs. derechos humanos (propio de la gestión de la inmigración ilegal), comercio vs. derechos humanos o comercio vs. democracia (habitual en la relación con terceros países) y, para acabar comercio vs. desarrollo, un clásico en las relaciones con los países ACP (África, Caribe y Pacífico).

3.4. UE: POTENCIA NORMATIVA, DE MERCADO Y TRADICIONAL

¿Cómo articular la noción de potencia normativa, más arriba desarrollada, con las referencias a las incoherencias derivadas de las políticas de la UE? Este libro ha optado por enfatizar el concepto de potencia normativa, ya que como han escrito Hubert Zimmermann y Andreas Dür, «la controversia sobre Europa potencia normativa se alimenta de los debates sobre la naturaleza de la UE como actor internacional y de la relevancia de las normas, percepciones y roles en relaciones internacionales»³².

Este libro asume que el lema *norms over force*, acuñado por Zaki Laidi³³, nos permite caracterizar a la UE en estas páginas, destacando la convergencia entre UE y normas en las relaciones internacionales. Ahora bien, los debates generados en torno a la caracterización de la UE como potencia normativa nos ofre-

cen dos argumentos que queremos destacar aquí y que nos sirven para ir más allá de la defensa o la crítica del término de potencia normativa. Así, los análisis han destacado estos últimos años la necesidad de enfocar el estudio en «qué hace la UE» y no tanto en «cómo es la UE» para explicar su actuación internacional. Frente a las dicotomías (potencia civil vs. potencia militar; potencia normativa vs. potencia tradicional; poder blando vs. poder duro), recogemos aquí una sistematización en base a objetivos e instrumentos: esto último responde, en buena medida, a los mecanismos de difusión de normas en las relaciones internacionales. Dicha sistematización permite caracterizar a la UE como potencia normativa, como potencia de mercado y como potencia tradicional³⁴, lo que corresponde a tres lógicas de poder (normativa, utilitaria y coercitiva).

Como potencia normativa (*Normative Power Europe*), la UE, tal y como se ha recogido antes, tiene como objetivo la consecución de un orden internacional basado en valores universales y hace uso, fundamentalmente, de la persuasión. Es la fuerza de sus ideas, asentadas en valores universales, la que convierte a la UE en una potencia. La dilatada actividad de la UE en Naciones Unidas a favor de la abolición de la pena de muerte, que llevó a la adopción de una resolución de la Asamblea General en 2007 solicitando una moratoria para la aplicación de la pena de muerte, es un ejemplo clásico para los defensores de la UE potencia normativa.

Como potencia de mercado (*Market Power Europe*)³⁵, la UE se puede describir como un actor capaz de aprovechar la capacidad de atracción y sofisticación reguladora de su mercado interior para externalizar sus políticas interiores. Esto es, su objetivo fundamental es extender los marcos regulatorios y de su mercado único más allá de sus fronteras y lo lleva a cabo a través de instrumentos tanto ideacionales (promocionarse como modelo) como materiales (ofrecer incentivos materiales en términos de condicionalidad positiva). En este caso, las relaciones de la UE con sus vecinos (tanto mediterráneos como de la Europa Oriental) están plagadas de ejemplos de la Europa potencia de mercado, en tanto que persigue la convergencia del marco regulatorio de los vecinos con el acervo comunitario. En otras palabras, persigue un mundo a imagen y semejanza de la UE. Se pueden mencionar ejemplos de exigencias socialmente sensibles, como la de reformar el sistema de precios del gas en los vecinos del Este para equipararlo a precios de mercado.

Como potencia tradicional (*Realist Power Europe*)³⁶, la UE se puede describir como un actor que utiliza sus instrumentos para perseguir objetivos estratégicos, bien sea en términos estructurales (mejorar su posición de poder) o en términos materiales (caso del acceso a fuentes energéticas). La categorización de la UE como potencia tradicional, cuyo comportamiento sigue la pauta realista de

³¹ ELGSTRÖM, O. y SMITH, M. (eds.), *The European Union Role in International Politics: Concepts and Analysis*, Routledge, Londres, 2006, pp. 6-7.

³² ZIMMERMANN, H. y DÜR, A., *op. cit.*, p. 191.

³³ LAIDI, Z., *Norms over Force: The Enigma of European Power*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2008.

³⁴ Estas tres categorías se manejan habitualmente, por separado, en los análisis empíricos de la acción exterior de la UE. Agradecemos a Anna Herranz Surrallés la idea de reunirlos para construir un marco de análisis global. Véase su aplicación empírica como instrumento de análisis en el capítulo XVI de esta autora en este volumen.

³⁵ DAVARO, C., «Market Power Europe», *Journal of European Public Policy*, vol. 19, n.º 5, 2012, pp. 682-699.

³⁶ ZIMMERMANN, H., «Realist Power Europe? The EU in the Negotiations about China's and Russia's WTO Accession», *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, n.º 4, 2007, pp. 813-832.

competir en el sistema internacional para maximizar su posición de poder, ha servido para explicar, por ejemplo, la actitud de la UE en negociaciones comerciales internacionales. Así, en el caso de las negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para el acceso de Rusia y China, «la UE estuvo en buena medida motivada por consideraciones geoeconómicas y mercantilistas, específicamente el interés de maximizar el bienestar relativo de la UE con relación al de otras potencias»³⁷. Asimismo hay que destacar el uso de instrumentos coercitivos por parte de la UE (sanciones a terceros estados, como en el caso de Irán y Siria, sin legitimación de Naciones Unidas). En suma, la conceptualización de la UE como potencia exige un instrumental de análisis complejo, dado que su comportamiento reúne, a la vez y en grado diverso, características de potencia normativa, de mercado y tradicional.

4. ESTRUCTURA DEL LIBRO

Esta obra 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 (emergencia de nuevas potencias, mayor papel del Sur Global, globalización de la agenda internacional, etc.). A partir de los debates expuestos en estas primeras páginas, el lector tiene una guía que le permite situarse en términos teóricos, empíricos y normativos a lo largo de toda la obra.

El libro está dividido en tres grandes apartados titulados «Instituciones, procesos e instrumentos», «Cartografía de las relaciones exteriores» y «Actor en la gobernanza global». Cada uno de ellos responde a una lógica interna y los tres, conjuntamente, ofrecen una visión analítica amplia y complementaria de la política exterior de la UE.

Los capítulos del primer apartado, «Instituciones, procesos e instrumentos», nos ofrecen una visión «desde dentro» tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que comprende las claves jurídicas, institucionales e instrumentales de la acción exterior de la UE, poniendo énfasis especial en su dimensión política y de seguridad. Asimismo se analizan dos casos concretos, la política de seguridad y de defensa, por una parte, y la dimensión exterior de la política de justicia, libertad y seguridad, por la otra. Son dos casos relevantes desde el punto de vista de la agenda política y son ilustrativos de la tensión fundamental que subyace en los capítulos de este primer apartado, nos referimos al debate entre método intergubernamental y método comunitario. Teniendo en cuenta que la política exterior de la UE también es el producto de las políticas exteriores de sus estados miembros, el apartado se cierra con un capítulo en torno al proceso de europeización, proceso complejo que ha hecho de la política exterior de los estados europeos un modelo nuevo en las relaciones internacionales en términos de formación, *decision-making* y ejecución.

Los capítulos del segundo apartado, «Cartografía de las relaciones exteriores», nos remiten a la interacción de la UE con otros actores internacionales (ter-

ceros estados y organizaciones regionales). La lógica de este apartado es relacional o cómo se relaciona la UE con otros. Esta pregunta es contestada mediante la selección de casos que responden a diversos modelos de relación: ¿qué patrones de interacción construye la UE en razón de su interlocutor? Los capítulos de este apartado nos permiten conocer con detalle, sobre la base de la diferencia establecida por la UE, las relaciones con aquellos que quieren/pueden ser miembros de la UE (adhesión), con aquellos que han sido «discriminados positivamente» en el Tratado de Lisboa (trato diferencial dado a los vecinos, art. 8), con aquellos que la UE considera estratégicos (Estados Unidos, China y Rusia, fundamentalmente) y con el resto del mundo, a los que aborda desde la lógica de la política de desarrollo o desde el interregionalismo. Más allá de tratar con detalle estrategias e instrumentos y de evaluar resultados, los capítulos de este segundo apartado abordan, de manera implícita o explícita, los debates en torno al *actors* y al carácter de potencia (normativa, de mercado y tradicional) de la UE.

Los capítulos del tercer apartado, «Actor en la gobernanza global», nos enfrentan de pleno con la identidad de la UE. En tanto que actor internacional, la UE se identifica con el reforzamiento de la gobernanza global a través de las instituciones multilaterales, tal y como recoge el Tratado de Lisboa, según el cual la UE tiene, entre sus finalidades, «promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial» (art. 21). Seis de los capítulos que conforman el apartado abordan la política de la UE en instituciones internacionales de ámbitos diversos (comercio, finanzas, clima, energía, armas de destrucción masiva y derechos humanos) y el último se centra en la relación entre la UE y las autoridades privadas, dada la relevancia que estas últimas tienen en la gobernanza global. Los capítulos de este apartado se sitúan en la convergencia entre una UE con voluntad manifiesta de liderar la gobernanza y un sistema internacional en proceso de transición, con la emergencia de nuevas potencias y la agudización del proceso de globalización. De ahí que el análisis que todos ellos realizan en torno a procesos, mecanismos e instrumentos de la UE, como la representación o la coordinación en los foros multilaterales, ofrezca conclusiones en términos de evaluación sobre la influencia y, por tanto, sobre la capacidad de la UE para ejercer el rol de líder en la gobernanza global.

Este libro reúne a un grupo de autores que, en su gran mayoría, tienen una larga trayectoria de trabajo académico en común³⁸, organizados en torno al Observatorio de Política Exterior Europea (grupo de investigación consolidado reconocido por la Generalitat de Catalunya, 2009, SGR-990). El producto final es el resultado de un esfuerzo colectivo y sólo ha sido posible gracias al trabajo de todos los autores; a la colaboración técnica de Martijn C. Vlas Kamp, siempre en su lugar en el «torreón»; al rigor y entusiasmo de Laia Mestres durante la coordinación de la obra; y al apoyo institucional del *Institut Barcelona d'Estudis Internacionals*. Mi más sincero agradecimiento a todos ellos.

³⁷ *Ibidem*, p. 814.

³⁸ Sobre el trabajo realizado por los miembros del grupo en torno a proyectos colectivos, véase la página web del proyecto de investigación EU-Janus (Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental CSO2012-33361), accesible en <http://www.eu-janus.eu>, y el apartado «Observatorio de Política Exterior Europea», en <http://www.iuec.eu>