

EL SOFT POWER DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿ES SUFICIENTE PARA EL PAPEL MUNDIAL QUE DESEA JUGAR?

Luciano Ibañez Dobón
Coronel de Infantería

Es indudable la influencia que ejerce la Unión Europea en el escenario internacional, quizá como consecuencia de la actividad de los antiguos imperios coloniales de algunos de sus miembros, pero sin duda también está relacionada con el éxito alcanzado por este novedoso ente internacional. En estas líneas no se pretende dar respuesta a la pregunta del título sino de presentar las circunstancias que permitan descubrir el origen de esa peculiar forma de poder, y junto a otros datos sobre las perspectivas futuras en diversas áreas, tratar de vislumbrar el porvenir de la Unión Europea.

El trabajo queda estructurado en dos partes, la primera se centra en el pasado, la historia y en la Estrategia Europea de Seguridad (EES); mientras que la segunda, muestra el horizonte cercano así como la evolución del concepto de seguridad.

Un poco de historia

Para empezar, no parecen casar entre sí esta pareja de palabras, blando y poder, pues estamos acostumbrados a asociar la segunda con los conceptos de predominio, supremacía, imposición o coacción. Sin embargo, es el término elegido por los estudiosos para calificar el modo en el que la Unión Europea trata de ejercer su influencia en el mundo (1). Una manera algo diferente a la tradicional (considerando como tal a la basada en el pasado colonial, en el poder militar y en la imposición) (2) y que indica cómo la Unión Europea se relaciona con el

(1) El término fue acuñado por Joseph S. Nye en el año 1990, apareciendo en su artículo «Soft Power», *Foreign Policy*.

(2) Al que podemos denominar *hard power*. Otros autores admiten un tercer término, el *smart power*, consistente en la inteligente combinación de los dos anteriores. Este último aparece por primera vez en un artículo de SUZANNE, Nossel: «Smart Power», *Foreign Affairs*, marzo-abril de 2004.

resto de países del mundo. A pesar de esta diferencia, o tal vez debido a ella, ejerce un notable poder de atracción a la vez que una poderosa influencia sobre los asuntos internacionales; incluso una parte del mundo desearía que se convirtiera en un poder capaz de equilibrar al ejercido por Estados Unidos. Quizá convenga recordar el pasado de Europa para tratar de comprender este cambio sobre la teoría tradicional del poder.

Hay que tener presente que en el origen de los tratados europeos –que con el tiempo han dado lugar a la Unión Europea– está el deseo de acabar con las guerras en nuestro suelo. Tras dos guerras mundiales, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) trata de conseguir este propósito mediante el control de estos dos productos considerados estratégicos. Bien es cierto que, con posterioridad y en la práctica, los esfuerzos de los Estados miembros se han traducido en acciones para suprimir barreras arancelarias, en crear un mercado único, y finalmente una moneda única; pero también es cierto que todavía hoy se mantiene aquel deseo de paz, como se cita en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea, ratificado en Lisboa:

«La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas y del Derecho Internacional.»

Es decir, los propósitos del año 1957 de la CECA (3) se mantienen en el Tratado de Lisboa, unos valores que han regido durante este tiempo las relaciones entre los Estados miembros, y que han permanecido, a pesar de las tensiones debidas a las diferencias entre los intereses nacionales; y finalmente, unos valores que se pretende extender al resto del mundo. En consecuencia las actividades de la Unión hacia el exterior, características de esa diferencia señalada anteriormente, han estado marcadas por el predominio del diálogo y de la negociación, reservando el uso de la fuerza exclusivamente para la defensa de la paz, quizá por esto se ha

(3) Seguidos por el Tratado Comunidad Económica Europea y el de la Comisión Europea para la Energía Atómica, formando en conjunto «las Comunidades Europeas».

calificado también a la Unión Europea como poder civil, como contraposición al poder militar basado en el uso de la fuerza (4).

A lo largo de la Historia, Europa siempre ha estado padeciendo alguna guerra en su suelo, y por si fuera poco, el pasado siglo contempló dos guerras mundiales; por esto parece lógico que los «padres» de la integración (5) quisieran poner fin a esta situación, y en consecuencia, a un tipo de poder político, basado en el poderío militar que producía tales enfrentamientos. Este modo de pensamiento ha pasado a ser parte la identidad de la Unión, y se ha extendido a las relaciones con el resto del mundo, marcando el comportamiento hacia el exterior (6) y la seguridad de la Unión Europea.

Si la Unión admitiera un sistema internacional basado en la confrontación y en el antagonismo entre los grandes poderes, estaría yendo contra su propia identidad, contra su sistema de valores, en consecuencia prefiere actuar mediante la persuasión, haciendo valer su influencia, incluso en contextos en los que la violencia está presente. Su propia diversidad constituye un activo de cara a las relaciones con el exterior. Todo esto aparece reflejado en la EES de 2003, «Una Europa segura para un mundo mejor».

Este comportamiento ha marcado diferencias, en ocasiones profundas, con Estados Unidos, sobre todo a partir de la ruptura de la Unión Soviética y de la caída del muro de Berlín, diferencias basadas más en el modo de enfrentar los problemas que en el reconocimiento de los mismos, como afirma R. Kagan:

«Europa, debido a su experiencia histórica del siglo pasado ha desarrollado un conjunto de ideales y principios tocantes a la utilidad y la moralidad de poder que difieren sustancialmente de los ideales y principios de los estadounidenses, que no han compartido esa experiencia histórica.»

(4) Son interesantes las recientes afirmaciones del ex primer ministro británico Tony Blair efectuadas en una conferencia en la Universidad Europea de Madrid, en el sentido que ahora, en el siglo XXI, la prioridad para Europa ha de ser el poder, así como en la necesidad de disponer de una política propia de defensa, en: www.abc.es, 6 de junio de 2011.

(5) Éstos en el inicio buscaban una Unión Federal de Estados Europeos.

(6) No son pocos los que oponen a la denominación de «política exterior» referida a la Unión Europea, reservando esta denominación a la realizada por los Estados, es una cuestión de soberanía.

Quizá Europa esperaba que el final de la guerra fría trajera una era de supremacía del poder económico, lo que explicaría los esfuerzos realizados en esta área, pero los hechos no cumplieron con esas esperanzas y el poder militar siguió manteniendo su importancia, dejando la influencia económica en un segundo plano, sin que ésta, por muy importante que fuera, se tradujera en poder estratégico o geopolítico (7). Un claro ejemplo es Oriente Próximo, donde la Unión Europea ha invertido grandes cantidades de dinero pero donde siguen teniendo más peso Estados Unidos. Expresado de otro modo, la diferencia entre ambos socios transatlánticos es más bien de índole filosófica.

Supongamos una línea imaginaria que represente, a la izquierda a una humanidad regida por las leyes de la jungla, y a la derecha esa misma humanidad en la que rige la razón; pues bien, los norteamericanos colocarían a la sociedad actual más cerca del extremo izquierdo que del derecho. Esto no tiene necesariamente que implicar que Estados Unidos no sea idealista, puede serlo, pero lo cierto es que no ha tenido la experiencia de fomentar esos ideales sin tener que recurrir al uso previo de la fuerza (8). De hecho este comportamiento, como reconocen algunos europeos, podría incluso presentar ventajas para el mundo civilizado (9).

Podemos expresar esta diferencia de otro modo. Consideremos que las relaciones internacionales se pueden afrontar desde dos distintos paradigmas. El primero de ellos, al que llamaremos *neokantiano*, representa una nueva versión del mundo según lo imaginó Kant, un mundo con abundantes interdependencias, mayor grado de cooperación, con menores enfrentamientos armados y en el que sería posible, gracias a la globalización, la instauración de un orden mundial pacífico. El segundo paradigma, al que llamaremos *nehobbesiano*, se caracteriza por una visión más pesimista del mundo, donde sigue habiendo caos y anarquía, ausencia de poder supranacional y predominio de la violencia y de la fuerza. La Unión Europea estaría más próxima al primero de los paradigmas, mientras que Estados Unidos se mostrarían más proclives a la interpretación de las relaciones internacionales según el segundo.

(7) KAGAN, Robert: *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, p. 35, editorial Taurus, Madrid, 2003.

(8) KAGAN, Robert: *opus citada*, p. 144.

(9) NIEBUHR, Rinhold: *The Irony of American History*, p. 134, Nueva York, 1962.

También existe la visión diferente para explicar el comportamiento de la Unión Europea. Esta posición afirma que su comportamiento de cara al exterior no es sino una consecuencia de su debilidad en el campo internacional. Como ejemplo se puede citar el análisis del Grupo de Estudios Estratégicos (GEE) de marzo de 2009 (10), en el que se afirma que quizá Europa, se avergüenza de su pasado colonial, y que buscando huir de él cree haber «llegado a diplomacia perfecta, en la que todo se soluciona con el diálogo»; abandonando, además, su seguridad en manos de instituciones supranacionales. Por otro lado, los autores del informe ponen en duda la credibilidad de las instituciones europeas.

En todo caso resulta innegable que existe una gran diferencia entre lo que representa la Unión Europea en los aspectos económico, demográfico, comercial y cultural, y su proyección internacional; es como si en este mundo multipolar faltara el polo europeo.

La EES del año 2003

En el camino a la integración europea, y dada por sentada la paz en el territorio, se avanzó por el camino de la cooperación política; más tarde con Maastricht nació la Política Europea de Seguridad Común (PESC), como «pilar intergubernamental» (11) de la Unión, pero no era suficiente; por eso nació en 1999 la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Sin embargo, para dar sentido a todo ello hacía falta una declaración de principios, y así, de la mano de Javier Solana se presentó la EES. Este documento supone un paso importante en la gestación de una futura política de defensa europea. Al mismo tiempo que ponía las bases para desarrollos posteriores más profundos, lograba mantener los lazos con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), tranquilizando los miedos de algunos miembros de la Unión ante una posible ruptura o debilitamiento de la Alianza Atlántica.

El Documento reconoce los éxitos logrados hasta ese momento, paz y compromiso de resolución de conflictos por medios pacíficos, extensión de valores –democracia y Estado de Derecho– y colaboración con instituciones internacionales. Se reconoce al mismo tiempo el papel desempe-

(10) *Ante la decadencia de Europa. Problemas actuales, tendencias previsibles y propuestas para su supervivencia*, GEE, marzo de 2009.

(11) El Tratado de Maastricht presentó tres pilares, uno «comunitario», y dos «intergubernamentales», el de la PESC, y el de cooperación en materia policial y judicial.

ñado por Estados Unidos en la defensa europea y se citan las condiciones que hacen de la Unión un actor de relevancia mundial, 450 millones de habitantes, poseedor de la cuarta parte del Producto Interior Bruto (PIB) mundial, etc.

Continúa exponiendo los desafíos mundiales y las amenazas a las que nos enfrentamos los europeos, apertura de fronteras, interdependencias crecientes, recursos naturales limitados, dependencia energética, terrorismo, delincuencia internacional, descomposición del Estado, proliferación de armas de destrucción masiva o conflictos regionales; afirmando que «la seguridad es una condición para el desarrollo», todo lo cual nos da idea de cuál puede ser el modo de acción hacia el exterior de la Unión Europea, es decir, su estrategia.

Esa estrategia implica la promoción de una situación de estabilidad hacia los países de la vecindad, es decir la extensión de la paz europea al entorno próximo. Por otro lado se reconoce que, en ocasiones, la primera línea de defensa puede no encontrarse en las propias fronteras, como ocurría en la época de la guerra fría, sino en zonas más alejadas. Al mismo tiempo se citan medios no exclusivamente militares para luchar contra el terrorismo, como la información, policía, jueces; y medios para la extensión del Estado de Derecho, apoyo económico, o restablecimiento de gobiernos civiles democráticos.

En un entorno globalizado no es posible actuar aisladamente, de ahí que se insista en la necesidad de un orden internacional, de un multilateralismo eficaz, es decir, que se acepte la existencia de múltiples actores con visiones diferentes sobre un mismo problema. La Unión Europea opta, en este sentido, por comprometerse con las instituciones internacionales, Naciones Unidas –su Consejo de Seguridad y su Carta–, Organización Internacional de Comercio (OMC), Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, o con la OTAN; y se manifiesta respetuosa hacia el Derecho Internacional. En definitiva todo lo anterior es lo que conduce a que denominemos la acción de la Unión Europea como un *soft power*, un poder basado en la atracción. Lógicamente, para algunos analistas la EES se quedaría corta, presentaría serias carencias, ya que un actor que aspira a ser importante en el escenario internacional, no debe contentarse con influir en su entorno próximo, ni limitarse al uso de instrumentos civiles.

Llegados a este punto podríamos entrar en la definición de poder así como en el modo de ejercerlo, lo que nos llevaría a una larga disquisición

que queda fuera del propósito de este artículo. A nuestros efectos nos basta con la afirmación de Joseph Nye sobre el poder:

«La capacidad de modificar la conducta de otros para obtener lo que se desea.»

Y el modo en que se ejerce puede ser a través del castigo, la recompensa, la persuasión, la coacción, o la atracción; primando uno u otro modo en cada caso pero sin que sean excluyentes (se pueden alternar premios y castigos).

Tras cinco años de existencia de la EES, el Consejo solicitó un informe sobre su aplicación; éste se presentó en el año 2009 y supone casi una revisión del mismo, manteniendo algunas de las afirmaciones iniciales, e insistiendo en otras, pero sin apartarse del pensamiento original. Durante el periodo de vigencia de la Estrategia se han producido algunos hechos significativos. Así, el conflicto en Georgia ha acercado la guerra a las fronteras de la Unión, poniendo en duda la seguridad sobre la integridad territorial de los miembros actuales o futuros.

Por otro lado han aumentado notablemente los movimientos migratorios hacia nuestro territorio, se ha constatado la dependencia energética del exterior, ha aumentado el riesgo de proliferación de armas nucleares, tanto entre actores estatales como no estatales, y se ha registrado un cambio significativo en la nueva Estrategia Nacional de Defensa de Estados Unidos, admitiendo en mayor medida soluciones multilaterales. Algunos autores (12) opinan que la EES debería definir claramente y priorizar los intereses europeos y especificar mejor cómo usar la fuerza.

Perspectivas a medio plazo

A continuación se exponen las previsiones para un futuro cercano, 20 años, en aspectos que se consideran relevantes dentro de las relaciones internacionales.

Demografía

Mientras que en el año 2005 se estimaba la población mundial en 6.400 millones de habitantes, para el año 2025 se estima que se habrán alcan-

(12) FERNÁNDEZ SOLA, N. y otros: *Asesora en la División de Asuntos Estratégicos, opus citada*, pp. 4-7, Madrid, 2009.

zados los 7.900, lo que supone un aumento del 23,4%. Este aumento se distribuirá de manera desigual, así, se estima que en el África Subsahariana será de un 48%, en Oriente Medio y norte de África de un 38%, en Latinoamérica de 24%, y en Asia, en conjunto, de un 21%; mientras que en los países más desarrollados el crecimiento será más moderado, un 17% en Estados Unidos, o un escaso 2% en la Unión Europea, incluso se registrarán decrecimientos en Japón de un 2,6% y en Rusia de un 10%. Europa pasará de 458 millones en el año 2005 a 470 en 2026.

En consecuencia se seguirá registrando inmigración hacia Europa, dependiendo su volumen del desarrollo alcanzado por los países vecinos, estimando que se recibirán entre 600.000 y un 1.000.000 de personas cada año.

Por otro lado, la pirámide de población también presenta aspectos de interés. En concreto se considera que en el año 2025 unos 1.200 millones de personas tendrán más de 60 años de edad, variando su distribución; será de un 30% en los países desarrollados frente a un 13% en los países en desarrollo. Aunque no parece que vaya a faltar población activa en Europa si que será clara la diferencia entre el grupo de población comprendida entre 15 y 64 años, y el grupo de mayores de 65 años.

En los países desarrollados la edad media pasará de 38,6 años a 43,1 en el año 2025, mientras que la media mundial pasará de 28,1 a 32,4 años. Centrándonos en Europa, el 37,4% de la población estará entre 65 y 79 años, siendo la media de 44,5 años, destacando Italia con una media de 50,5 años. Esto significa que para esas fechas la población dependiente, es decir, no productiva, pasará del 37% al 48%, con la repercusión que representa de aumento en gastos sociales.

Economía

Lo previsible es que, a pesar de los esfuerzos proteccionistas, continúen los efectos de la globalización. La apertura de nuevos mercados aumentará la presión para adaptar los sistemas económicos y sociales a esa situación. Esa previsible reorganización será compleja, sobre todo en instituciones internacionales –Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, OMC– debido a la dificultad de toma de decisiones, por lo que es probable que se trate de resolver esta problemática mediante un aumento del número de acuerdos bilaterales entre países.

Los países desarrollados se verán obligados a abandonar aquellas actividades económicas en las que no obtienen ventajas, o éstas son muy escasas, para pasarse a sectores donde todavía mantienen ventajas. No obstante es probable que el PIB del conjunto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que representaba un 55% del total mundial en el año 2000, caiga a un 40% en el año 2030. Por su parte los países en desarrollo se verán obligados a mejorar sus infraestructuras, la preparación de su potencial humano y sus estructuras de gobierno.

Por lo que atañe a Europa, ya se ha mencionado el previsible aumento en gasto social, pensiones y sanidad, debido al aumento de la población no activa. Por otro lado se prevé un aumento de la deslocalización industrial, sobre todo en los sectores que exigen mano de obra intensiva; mientras que se espera mantener la competitividad en sectores de alta tecnología.

Energía

El aumento de países en vías de desarrollo hace que las fuentes de energía se tornen escasas, aumentando la competencia para acceder a ellas, a la vez que se presta más atención hacia nuevas fuentes. Se estima que la demanda de energía primaria crecerá un ritmo anual del 1,6%, siendo las de origen fósil las predominantes (petróleo, gas natural y carbón). Se considera que habrá un ligero aumento de la energía nuclear en los países desarrollados (13), así como de las denominadas energías renovables. A pesar de todo, estos países serán deficitarios, dependiendo del exterior para cubrir sus necesidades energéticas.

Para la Unión Europea, esta dependencia pasará del 50% actual a un 80% en el año 2030, en su mayoría petróleo y gas natural. El primero procedente de la Organización de Países Exportadores de Petróleo: Arabia Saudí, Irán, Irak y Argelia; y el segundo procedente de: Rusia, Noruega y Argelia. Por su parte, la aportación de las renovables será de un 28%. Como puede apreciarse por los proveedores, la dependencia europea más que enfrentarse a problemas tecnológicos podría presentar problemas políticos.

(13) Las recientes declaraciones sobre restricciones al uso de esta fuente en algunos países europeos parecen responder a las presiones de ciertos grupos «verdes», pero no alteran sustancialmente las previsiones presentadas en este artículo.

Medio ambiente

A pesar de lo expresado en documentos como la EES, no parece que sea este un asunto por el que la Unión Europea deba preocuparse por el momento. Es cierto que han disminuido las precipitaciones en el Sur, con la consiguiente disminución de cosechas, pero esta situación se ha compensado con el aumento registrado en el Norte.

En cuanto a acuerdos internacionales, la Unión Europea ha tomado medidas para adaptarse al Acuerdo de Kioto.

**La Unión Europea en el contexto internacional
en el futuro cercano**

El sistema internacional oscilará entre una mezcla de continuidad y discontinuidad. Ya no existe un sistema tan claro como el de la guerra fría –bipolar, de confrontación Este-Oeste– por tanto parece que será la globalización la que marque los futuros comportamientos, ocasionando por un lado una mayor interdependencia entre los actores, y por otro un aumento de las diferencias entre los países más desarrollados y los menos desarrollados. Cabe la posibilidad, no obstante, de que aparezcan reacciones violentas contra la globalización, causadas por el nacionalismo político o económico, por el fundamentalismo religioso, o simplemente por el pueblo llano como reacción a su mala situación (14) social. El actual equilibrio en las relaciones se verá afectado por la aparición de nuevos actores, dificultando la existencia y actuación de un posible gobierno mundial.

En el escenario internacional las actuaciones de los protagonistas se enfrentan a un dilema. La disyuntiva es si optar por la competencia o por la cooperación con los demás actores. Los problemas se agudizan si se introduce la cuestión económica; y el problema se vuelve más complejo al añadir al proceso actores no estatales, que, en algún caso, pueden ser incluso más influyentes que el propio Estado en cuestiones que tradicionalmente eran exclusivas de éste.

Para poder interpretar adecuadamente la situación de cara al futuro, no parece necesario recurrir a nuevas y grandes teorías; la clave parece

(14) Este es quizá el caso de las recientes revueltas en los países del norte de África.

más bien recaer en la valoración correcta de las tendencias e interacciones, así como en la interpretación de ciertos principios. En otras palabras, hay que prestar menos atención a los tradicionales instrumentos de poder, economía y Fuerzas Armadas, y tomar más en consideración otros instrumentos como los recursos naturales, la cultura y la legalidad. Esta nueva situación obligará a los actores tradicionalmente considerados más importantes, a desplegar una intensa actividad exterior en esas nuevas áreas para defender sus intereses. En este sentido, el de la defensa de los intereses nacionales, la Unión Europea puede ser más eficaz, actuando como conjunto que los propios miembros procedieron aisladamente. Debemos tener presente que la Unión Europea no es sólo una organización de carácter defensivo, económico, cultural, o de integración política; es holística, tiene de todo lo anterior y más, por lo que dentro de ella cabe una amplia gama de cuestiones susceptibles de tratamiento internacional.

Uno de los valores que la Unión Europea quiere extender, quizá el más visible, es la democracia. Un sistema político considerado como el más adecuado para estos tiempos; circunstancia que hace que el 64% de los países se declararen a sí mismos como democracias, aunque la realidad pueda indicar otra cosa. En algunos casos el simple hecho de que haya votaciones populares es suficiente para calificar de democrático a un país. La democracia europea, sin embargo, va unida al liberalismo, es decir existen controles y poderes que se equilibran, y hay un respeto real a los derechos individuales.

El interés de la Unión Europea en extender la democracia debería ir paralelo a un entendimiento de la cultura, historia y régimen de gobierno de los lugares a donde quiere llevarla. Europa puede encontrarse en la siguiente encrucijada, usar su poder político, su influencia, en promover en primer lugar la democracia electoral; o por el contrario comenzar creando primero las condiciones sociales, culturales y económicas, de modo que éstas lleven a un Estado de Derecho y a la consolidación de una democracia liberal. La experiencia parece conceder más éxito a la segunda opción, ya que una democracia impuesta no suele sostenerse.

Parece, en consecuencia, necesario mantener el equilibrio entre democracia y estabilidad. Un «Estado débil» aunque democrático, que se muestre incapaz de extender su autoridad por todo su territorio, no go-

zará de legitimidad entre toda la población, y puede convertirse en «Estado fallido»; del mismo modo, una democracia no consolidada puede dar origen al nacimiento de populismo. La misma democracia occidental, consolidada, observa cómo los intereses políticos particulares se imponen sobre las personas que hacen la política, con la consiguiente pérdida de prestigio. Otro problema que afecta al sistema democrático es el del fortalecimiento excesivo del poder Ejecutivo frente al Legislativo, lo que puede afectar al mecanismo de control entre poderes. Al mismo tiempo se observa una notable influencia de la opinión pública sobre los políticos, por lo que éstos se rinden ante ciertas demandas en perjuicio de otras cuestiones tal vez más necesarias o urgentes.

El surgimiento de nuevos polos de poder en el mundo, en principio, no implica una amenaza para la Unión Europea, pero exigirá de ésta una comprensión del proceso y una actuación adecuada a los instrumentos disponibles. El primer desafío para la Unión consiste, por tanto, en conducir el cambio en lugar de reaccionar *a posteriori*. Para ello la Unión Europea cuenta con su experiencia, con los éxitos en su proceso de integración, con la larga estabilidad lograda en su territorio, y con el nuevo lenguaje (*soft power*) que ofrece como guía para las relaciones internacionales. Por el contrario también presenta la incapacidad para presentar unos intereses conjuntos y defenderlos, así como para hablar con una sola voz en todos foros internacionales.

Otra faceta de la cuestión se refiere a la convergencia entre un sistema político multipolar y un orden multilateral (15), de modo que sean compatibles y complementarios. En este sentido cabría preguntarse si los países más poderosos consideran las normas e instituciones internacionales como un fin al que servir, o más bien como un medio del que servirse para sus propios intereses. El peligro que entraña la segunda posibilidad es mayor cuanto mayor es el poder del país en cuestión, no obstante, un orden multilateral no será efectivo sin el apoyo de los interesados. La Unión Europea, por sus características, puede contar con cierta ventaja para hacer frente al multilateralismo.

(15) Por multipolar se entiende la existencia de varios focos de poder, mientras que por multilateral se debe entender la existencia de varios modos de enfocar los asuntos internacionales. Aunque lo primero puede conducir a lo segundo, no es así necesariamente, de ahí la distinción

Evolución del concepto de seguridad

La idea sobre seguridad, al menos desde el punto de vista occidental, cambió tras la caída del muro de Berlín. La paz ya no será considerada exclusivamente como ausencia de conflictos armados. Además de la integridad territorial, otros conceptos entrarían a formar parte de un nuevo planteamiento sobre seguridad (16). En Naciones Unidas se empezó a considerar el desarrollo humano, los masivos desplazamientos humanos, el tráfico de armas o drogas, o el terrorismo internacional, originando lo que se ha dado en denominar *securización* de ciertos problemas, dando con ello a entender que pasaban a engrosar la agenda de seguridad tanto de algunos Estados como de organismos internacionales.

Estos nuevos asuntos, que podrían afectar a la seguridad de los Estados, exceden al enfoque tradicional de soberanía nacional. Las antiguas doctrinas sobre seguridad nacional tendían a dar prioridad a ese principio, a la no ingerencia en asuntos internos, a la integridad territorial y a la defensa de los intereses nacionales. Podríamos afirmar que, hoy en día persisten problemas «tradicionales» relacionados con la seguridad, pero que éstos quedan restringidos a una escala regional y que son generados por los Estados; mientras que los problemas «contemporáneos» son creados por actores no estatales y se extienden por todo el mundo; si bien estas categorías no son excluyentes, pudiendo existir superposición entre ambas.

A título de ejemplo citaré tres posibles amenazas «contemporáneas». La primera se refiere a una nueva dimensión geográfica de la seguridad, una variante a la de la integridad territorial. Según este planteamiento los países buscarían obtener la seguridad propia procurando que haya estabilidad entre la vecindad; así, observamos como las estrategias de seguridad de actores como Estados Unidos o la Unión Europea, ponen gran atención en la situación exterior del entorno, América del Sur en el primer caso y el este de Europa en el segundo. Una segunda amenaza escapa del ámbito geográfico y presta su atención a las redes de crimen internacional (considerando como tal al que traspasa fronteras), a los ataques cibernéticos, a la piratería, a las pandemias, etc., exigiendo

(16) Así lo afirma también MANGAS MARTÍN, Araceli en el artículo: «La Estrategia Española de Seguridad», *El Mundo*, 29 de junio de 2011, en que se señalan las particularidades de España en esta materia.

la cooperación internacional para hacerles frente. El último ejemplo comprendería las dos categorías anteriores, la tradicional y geográfica por un lado, y la contemporánea por otro. Dentro de esta categoría se podría citar la proliferación de armas nucleares y el cambio climático, por suponer un peligro para la existencia del género humano. Se trata de riesgos cuyo desencadenamiento puede traspasar fronteras, tal vez accidentalmente. Respecto a esta amenaza se puede afirmar que existe un alto grado de solidaridad internacional para hacerle frente, tratando de suplir la ausencia de una autoridad supranacional con recursos suficientes.

Aún contando con la evidente dificultad de predicción del futuro, podríamos dar por cierto lo siguiente:

- Se mantendrá la influencia de la globalización en el desarrollo de las relaciones internacionales a falta de otros elementos claros de confrontación, como los existentes en la guerra fría, Este-Oeste.
- La aparición de nuevos actores obligará a aceptar la multipolaridad, tanto en nivel global como regional.
- Existirán fuertes tensiones para el establecimiento también de un gobierno mundial.
- La tradicional influencia internacional ejercida por Occidente será puesta a prueba.

En caso de que el proceso de globalización se acrecentara, es decir, se extendiera a más áreas, cabe suponer que las políticas de seguridad tenderían a converger, ya que los puntos de vista nacionales sobre las amenazas estarían más próximos, y por tanto el modo de afrontarlas.

Por otro lado, esas mismas cuestiones económicas y sociales citadas siguen presentes inevitablemente en las agendas de seguridad de muchos países, más aún dada la actual situación de crisis financiera, con recursos limitados, y en las que la pobreza y el hambre pueden aparecer en ciertas áreas. Algunos de los nuevos actores que surgen en el escenario internacional, afirman que el crecimiento económico es el único modo de resolver las necesidades elementales de millones de personas en el mundo, por lo que exigen la cooperación internacional para alcanzar cierto grado de desarrollo.

Por su parte, todos los grandes actores internacionales fijan sus prioridades en el rescate de la economía mundial, tratando de mantener la competitividad, lo que supone en la práctica la renuncia a la redistribución de

la riqueza y al aparcamiento de la solidaridad internacional. Siguen considerando la economía como parte importante de la seguridad; de hecho existe una cierta tendencia por parte de los Estados a conectar el éxito en este aspecto con el liderazgo en la gestión de otros retos y amenazas.

La propia crisis económica actual podría representar un reto, y una oportunidad al mismo tiempo, para atacar los problemas que entraña el actual sistema económico, estableciendo normas que sean respetadas por todos, incluidos los actores no gubernamentales, y con exigencia e responsabilidades. Estaríamos ante el momento oportuno para fortalecer la legalidad y las instituciones internacionales, incluyendo, desde luego, las garantías necesarias sobre el respeto a los derechos humanos en cualquier área del mundo.

Un pragmatismo bien entendido llevaría a buscar soluciones que equilibren la soberanía de los Estados y los derechos humanos, en cualquier parte del mundo. Parece, en consecuencia, necesaria una intensa labor diplomática, basada en esos derechos y valores reconocidos universalmente; a la vez que resulta urgente la puesta en marcha de soluciones que lleven a un desarrollo sostenible y al fin del rearme nuclear por los actores emergentes. Ciertamente algunos de estos cambios ya han sido sugeridos o lanzados por actores mundiales, no siempre con éxito.

Por otro lado, se observa la necesidad de una mayor coherencia. Si se ha llegado a la conclusión de la inadecuación de algunos medios, como el uso exclusivo de la fuerza para hacer frente al terrorismo, no parece lógico el esfuerzo por mantener e incluso incrementar el gasto para incrementar esos medios. En el caso concreto de Afganistán, parece existir acuerdo en que la solución militar no es la única, sin embargo, los debates discurren en torno al número de tropas a mantener sobre el terreno.

La Unión Europea trata de extender al resto del mundo la influencia que ejerce entre sus vecinos, buscando crear un entorno en el que le sea más fácil desarrollar su actividad internacional. En las condiciones dadas no parece probable que Estados Unidos, Unión Europea, Rusia o China, («polos» potenciales) quieran asumir aisladamente la tarea de establecer unas nuevas normas por las que se rijan las relaciones internacionales. Es más, la misma multipolaridad que parece ser aceptada por la mayoría, podría presentar, como se ha expuesto más arriba, dos facetas, una de colaboración y otra de enfrentamiento. La primera faceta representaría la existencia de una multilateralidad real y efectiva, una problemática mun-

dial con diferentes facetas a tomar en consideración, pero contando con regímenes legales que cooperarían entre sí para resolver los conflictos. La otra faceta, más cercana al paradigma *nehobbesiano*, comprendería el colapso de las instituciones internacionales, la competencia entre las grandes potencias tanto por ejercer una mayor influencia como por obtener más recursos y mercados. ¿Cuál de estas facetas será la del futuro?

Expresado de otro modo. La cuestión sobre la seguridad mundial se encontraría ante el dilema de confiarla a un sistema colectivo, incluyente, multipolar en definitiva (visión que mantiene la Unión Europea); o por el contrario debería volverse a un sistema bipolar cuyos extremos estarían ocupados, en un lado por el conjunto de las democracias, y en el otro por el resto. La segunda opción implicaría la supremacía de los intereses de Occidente, y a la vez la existencia de un sistema de seguridad de carácter más defensivo y proclive a la confrontación.

El paradigma de la estatalidad, o estatocéntrico (17), está en juego. Por un lado los problemas actuales sobre seguridad no pueden ser resueltos por un solo Estado, o por un grupo de ellos, ni tan siquiera por todos en conjunto (gobierno mundial); pero al mismo tiempo no hay mecanismos para exigir responsabilidades a los actores no estatales que intervienen en las relaciones internacionales, ya que no son sujetos formales en el contexto internacional (18). Por otro lado la doctrina europea mantenida en el último cuarto de siglo, sobre primacía de los derechos humanos, no ha sido asumida como doctrina dominante sobre seguridad internacional, por lo que no hay realmente un paradigma alternativo al estatocéntrico.

Es decir, siguen apareciendo los Estados como únicos responsables de dar soluciones a problemas en situaciones que no controlan totalmente. Así, son evidentes los excesos del capitalismo, no sometido a ninguna regulación, mientras que los Estados, en nombre del interés nacional, se ven obligados a acudir en auxilio de bancos y compañías que asumieron riesgos excesivos, afectando a muchas personas, pasando a convertirse en dependientes de esos actores económicos.

(17) Recordemos que este paradigma defiende al Estado como único sujeto que interviene en las relaciones internacionales.

(18) El Foro de Davos, creado en el año 1971 a instancias de líderes empresariales, y que se reúne anualmente en esta localidad suiza, no admitió la participación de políticos hasta el año 1974.

La tradicional creencia de poder del Estado como poder militar ha variado, pues ha resultado ser insuficiente en algunas situaciones, por ejemplo en la lucha contra el terrorismo. Aunque se han tomado conjuntamente algunas medidas, los criminales internacionales y los terroristas se benefician de la falta de una legislación mundial única, policía, jueces e información internacionales, debido a la falta de cooperación entre Estados (de ahí el que el paradigma estatocéntrico esté en entredicho). Además hay que añadir el surgimiento de nuevas áreas de competencia (además de la militar y la económica) como la energética, por lo que las antiguas formas de cooperación internacional serán insuficientes.

Otro de los aspectos clave hace referencia a la legitimidad, que puede resultar determinante en el desarrollo de las relaciones internacionales, no ya en el futuro, sino en el presente. La falta de legitimidad podría ser usada por algunos actores internacionales como justificación para el inicio de ciertas actividades. La etiqueta de legitimidad será otorgada por la comunidad internacional, o al menos por partes significativas de ella.

La consecución de un auténtico gobierno mundial, lógicamente basado en Naciones Unidas, aparece hoy por hoy como una meta imposible; sin embargo, si parece viable la existencia y funcionamiento de otros entes que, actuando en áreas más concretas, extiendan sin embargo su actuación al escenario mundial, como ejemplo los denominados grupos G-8 o G-20. Como complemento a esto hay que mencionar la existencia de un creciente regionalismo, con la aparición de potencias regionales, y que podrían ayudar a resolver ciertos problemas en su zona de influencia, aunque no tanto los relacionados con crisis internacionales de seguridad.

Conclusiones

Europa como consecuencia de su historia reúne un conjunto de características que le imprimen un carácter propio, próximo a otros, pero con ciertas diferencias. Gracias a ellas ha sido capaz de iniciar con éxito un movimiento de integración entre sus países, reuniendo hasta 27 –algunos de los cuales eran enemigos hace 30 años–, bajo unos tratados que conllevan la aceptación por parte de esos miembros de un cierto grado de supranacionalidad a favor del conjunto. Es un proceso observado con interés en el resto del mundo, causando admiración, levantando expectativas y quizá en ciertos casos deseos de imitación.

La situación mundial ha cambiado desde finales del pasado siglo. Hay una extensa red de interdependencias entre Estados que obligan a diálogos y consultas ante la toma de decisiones; ninguno de los llamados grandes quiere asumir un liderazgo en solitario para evitar el desgaste que acarrea; Naciones Unidas carecen de poder moral y medios para imponer decisiones, limitándose en estas cuestiones a las decisiones de su Consejo de Seguridad. En otras palabras, nos encontramos en un mundo con varios focos de poder, multipolar, y en el que la importancia adquirida por algunos nuevos actores internacionales obliga a tomar en consideración sus planteamientos, multilateralidad. En fin, estamos en un momento en el que se avecinan cambios en las relaciones internacionales, aunque es difícil determinar su magnitud y dirección (19).

Ante esos probables cambios, la Unión Europea se encuentra en una situación de ventaja que debería aprovechar. Por cifras en general, PIB, población, cultura, historia, cooperación internacional, etc., debería ser uno de «grandes», pero quizá le falta dar un paso más para acabar de serlo realmente. Internamente, la Unión Europea en sus logros ha llegado a un punto que se podría calificar de «no retorno». Resulta difícil imaginar el espacio europeo de nuevo con fronteras nacionales, con monedas propias, con mercados intervenidos, etc. Ninguna otra organización internacional puede presentar un bagaje semejante, más de 60 años de paz, generando tratados cada vez más completos, ampliando el número de sus miembros a la vez que se profundiza en la integración, y regulando múltiples aspectos internos de los Estados miembros. ¿Se podría afirmar lo mismo de la Unión respecto al exterior? ¿Se echaría en falta la ausencia de la Unión Europea en las relaciones internacionales?

Es evidente que ese paso a dar requiere voluntad y medios. Ambas cosas van ligadas aunque la primera es decisiva. Lo que procede es determinar en qué debe consistir ese paso a dar, esta es la clave.

No se vislumbra por ahora un nuevo paradigma que sustituya con éxito al estatocéntrico, tampoco un verdadero gobierno mundial; mientras que algunos Estados sólo cooperan ante el temor del uso de la fuerza contra ellos, por lo que parece necesario mantener un cierto potencial de coac-

(19) En el seminario sobre «Soberanía Estatal e Integración Europea», de la Fundación «Giménez Abad», impartido en Zaragoza el pasado 23 de junio, el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo afirmó que la Unión Europea está en un punto decisivo que se resuelve bien con su desaparición, bien con su fortalecimiento.

ción. En este sentido es dónde aparece el «talón de Aquiles» de la Unión Europea, falta músculo de cara al exterior, unión, en otras palabras una política exterior común, de la que debe emanar una política de defensa realmente europea (y que lógicamente sería proatlántica). Lo cual supone la declaración y asunción de valores e intereses comunes a todos los europeos, así como la garantía de su defensa en el ámbito internacional. El camino iniciado con la EES del año 2003 no debe detenerse. Expresado de otro modo, el *soft power* practicado por la Unión puede ser efectivo siempre y cuando no se olvide lo segundo, el poder.

Bibliografía

- ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD: «Una Europa», Consejo Europeo, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.
- FERNÁNDEZ SOLA, N.: «¿Una nueva Estrategia Europea de Seguridad 2009?», *ARI*, número 36, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.
- «Un balance de la política común de seguridad y defensa durante la Presidencia española en 2010», *ARI*, número 129, Real Instituto Elcano, Madrid, 2010.
- GIDDENS, A.: *La tercera vía y sus críticos*, editorial Taurus, Madrid, 2003.
- GLIERE, C. (cop.): «EU security and defence», *Chailot Paper*, voumen IX, número 117, Core documents 2008, Institute for Security Studies.
- GNSOTTO, N.: *Política de seguridad y defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Institute for Security Studies.
- GNSOTTO, N. and GREVI, G.: *The New Gobal Puzzle. What World for the EU in 2025?*, Institute for Security Studies.
- GREVI, G.; HELLY, D. and KEOHANE, D.: *European Security and Defence Policy. The first 10 Years (1999-2009)*, Institute for Security Studies.
- GRUPO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS: *Ante la decadencia de Europa. Problemas actuales, tendencias previsibles y propuestas para su supervivencia*, marzo de 2009.
- KAGAN, R.: *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, editorial Taurus, Madrid, 2003.
- MOLINER GONZÁLEZ, J. A.: «De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente», *ARI*, número 55, Real Instituto Elcano, Madrid, 2008.
- SOLANA, J.: *Dicours de Javier Solana à l'occasion de la remise du deuxieme prix du livre européen*, pronunciado en Bruselas, 10-12 de 2009.

Boletín de Información, número 322

TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA: Real Instituto Elcano.

VV.AA.: «Global security in a multipolar World», *Chaillot Paper*, número 118, Institute for Security Studies, octubre de 2009.

VASCONCELOS, A. (ed.): «A strategy for EU foreign policy», *Report*, número 7, Institute for Security Studies, junio de 2010.

VILLARINO, C.: *Un mundo en cambio. Perspectivas de la política exterior de la Unión Europea*, Icaria Antrazyt, 2009.