



**Facultad de Derecho  
Máster en Estudios Internacionales**

**TRABAJO DE FIN DE MÁSTER**

La Unión Europea en el Sistema Internacional: ¿Una potencia *sui generis*?

A Unión Europea no Sistema Internacional: ¿Unha potencia *sui generis*?

The European Union on the International System: A *sui generis* power?

**Autor: Anxo Rodas Arca**

**Director: Dr. Xesús Balboa López**

**Junio de 2021**

# Índice

<b>1. Introducción</b> .....	3
1.1 Estructura del trabajo .....	7
<b>2. Marco teórico</b> .....	8
<b>3. Análisis de las capacidades</b> .....	19
3.1 El poder duro de la UE.....	19
3.1.1 El poder militar de la UE.....	26
3.2 El poder blando de la UE.....	31
<b>4. Análisis de la lógica de acción exterior</b> .....	34
4.1 La UE en las negociaciones climáticas internacionales.....	36
4.2 La UE en el sistema multilateral del comercio internacional.....	40
4.3 La UE en la gobernanza global de la energía.....	45
<b>5. Contrastación empírico- teórica</b> .....	49
5.1 Potencia civil.....	49
5.2 Potencia normativa.....	52
5.3 Potencia de mercado.....	56
5.4 Potencia realista.....	59
5.5 Contrastación.....	64
<b>6. Conclusiones</b> .....	68
<b>7. Bibliografía</b> .....	73

# **1. Introducción**

La Unión Europea (UE) se enfrenta a un escenario internacional poco favorable desde principios del siglo XXI, caracterizado por una progresiva difusión del poder, acompañada por la emergencia de nuevas potencias que demandan mayor influencia en los asuntos internacionales, así como por una mayor fragmentación entre el Norte y el Sur globales, por el creciente enfrentamiento entre Estados Unidos y China y por un incremento de la incertidumbre e inestabilidad mundiales en ámbitos como la seguridad, las finanzas globales o el cambio climático; cuestiones que tienen el potencial para afectar a la prosperidad de todo el planeta, dados los niveles de interdependencia existentes entre la mayoría de países en el mundo actual.

En su interior, la Unión también se enfrenta a grandes desafíos, de tipo político, económico, institucional, y, desde el comienzo de la pandemia del COVID- 19, también sanitarios. Parece que la tercera década del siglo XXI mostrará, sino una profundización en estas tendencias, si una persistencia, por lo que nos encontramos en un momento crucial para que la Unión Europea, a la que algunos analistas le achacan una crisis de identidad, valores y proyección de futuro, defina sus aspiraciones y objetivos, tanto como proceso de integración regional como en condición de actor internacional.

Este panorama adverso, tanto a nivel interno como internacional, suscita la necesidad de analizar la situación actual de la Unión Europea en el sistema internacional, tanto en términos de capacidades como de identidad, ante la aparente pérdida de influencia y de “seguridad ontológica” en un mundo cambiante, en el que el poder ha visto transformada en las últimas décadas tanto su naturaleza -hacia una creciente intangibilidad- como su distribución -debido a su difusión hacia actores ajenos a las jurisdicciones estatales, y a su desplazamiento hacia otras regiones geográficas-. Esta necesidad constituye la pretensión que vertebra el trabajo, que se plantea como objetivo fundamental el análisis de la identidad internacional de la Unión Europea, en tanto que actor internacional al que se le presume habitualmente el goce de una condición privilegiada como potencia dentro de la estructura del sistema internacional, así como una identidad *sui generis* tradicionalmente relacionada con una aspiración transformativa del orden internacional, coherente con sus propias características diferenciales respecto a los estándares ontológicos de la disciplina de las Relaciones Internacionales, vinculados

tradicionalmente a los Estados, como sujetos primarios en el escenario internacional y núcleos desde donde el poder se controla y ejerce.

Situándose en el marco de los múltiples debates y conceptualizaciones realizadas sobre el rol de la Unión Europea en las Relaciones Internacionales, esta investigación se centra en el estudio de dos variables fundamentales: las capacidades, materiales e ideacionales, en las que descansa su poder e influencia, y la lógica con la que ejerce su poder, es decir, la manera en la que despliega tales recursos e instrumentos en la persecución de sus propios objetivos e intereses. Partiendo de esta base, se intenta asegurar una cierta objetividad y coherencia metodológica a la hora de analizar la identidad de la UE, salvando el tradicional problema de la brecha entre expectativas (retórica, roles auto- atribuidos) y resultados (eficacia, efectos políticos) de la acción exterior de la Unión<sup>1</sup>, y la incongruencia que ha afectado al debate académico sobre su rol internacional, en el que se observa cómo distintos autores, adscritos a corrientes teóricas diferentes y con perspectivas normativas a menudo contrapuestas, han desarrollado análisis aislados e inconexos que se centran alternativamente en unos u otros factores -a veces en la conducta y los instrumentos jurídicos e institucionales utilizados, y otras en la retórica sobre sus objetivos internacionales<sup>2</sup>-, lo que los ha llevado a construir conceptualizaciones ciertamente opuestas y contradictorias, aunque referidas al mismo objeto de estudio.

Por ello, he decidido partir de una premisa fundamental: la Unión Europea será lo que demuestre en la práctica de las Relaciones Internacionales, y no la imagen con la que se autorrepresenta, el reconocimiento social que genera ni la naturaleza jurídica que la constituye; sin negar, por otra parte, la importancia de prestar atención a ciertos elementos diferenciales de su arquitectura político- institucional interna, que en buena parte condicionan y determinan su propio comportamiento y la eficacia de sus decisiones. Me refiero, concretamente, a los instrumentos de acción exterior que utiliza (político-diplomáticos, económicos, militares), y a su complejo sistema de política exterior,

---

<sup>1</sup> BARBÉ, E., “La Unión Europea en las Relaciones Internacionales. Debates para el Análisis”, en BARBÉ, E., (dir.), *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*, 1ª edición, Madrid, Tecnos, 2014, pp. 17-31, p. 28.

<sup>2</sup> ORBIE, J., *Civilian Power Europe: Review of the Original and Current Debate*, *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 41(1), pp. 123–128, p. 125.

caracterizado por una “*actorness* a varias velocidades”<sup>3</sup>; una diferenciación sectorial en su nivel de agencia o capacidad de acción, derivada de la tradicional tensión que ha existido en el proceso de integración europeo entre los métodos intergubernamental y supranacional. En definitiva, se parte de un enfoque analítico que privilegia el estudio de la racionalidad o comportamiento de la UE en el escenario internacional como factor definitorio de su identidad, acompañado con ciertas referencias a su capacidad de agencia internacional.

Por estar interrelacionadas con el propio proceso de formulación de la política exterior y determinar en cierta medida sus resultados y la propia lógica e imagen que proyecta, las capacidades y recursos de poder son el otro factor que se tendrá en cuenta para construir la imagen del rol o identidad internacional de la UE, que constituye el objetivo fundamental de la investigación.

De esta forma, la pregunta de investigación se abordará a través de dos objetivos específicos: el análisis de sus capacidades, entendidas como recursos de poder e influencia, servirá para evaluar su condición de poder en la estructura del sistema internacional y la distribución de estos mismos recursos, para caracterizarla en consecuencia. El análisis de las políticas exteriores efectivamente desarrolladas en una serie de ámbitos políticos considerados clave, por su parte, servirá al objetivo de trazar las características que definen su identidad -entendida como imagen proyectada a través de la conjunción de una serie de posicionamientos y prácticas- para contrastarlas con las principales teorías que desde la Academia se han desarrollado para atender al rol diferencial de la Unión. De esta manera, el trabajo se estructura de la siguiente forma:

- **Pregunta de investigación:** ¿Cuál es el la identidad de la UE como actor internacional, de acuerdo con sus capacidades y la lógica de su acción exterior?
  - **Objetivo específico 1:** Identificar la posición de la UE en la estructura del sistema internacional y la distribución de sus recursos de poder, de acuerdo con sus capacidades. Averiguar si constituye una gran potencia.

---

<sup>3</sup> BARBÉ, E., *op. cit.*, p. 25.

- **Objetivo específico 2:** Determinar la imagen internacional proyectada por la UE, analizando su acción exterior y contrastándola con las principales teorías sobre su rol internacional.

Partiendo de unas coordenadas teóricas que intentan asegurar una ontología, metodología y epistemología ponderadas respecto a las diferentes teorías académicas, así como la inclusión de ciertas novedades analíticas que han brotado de los grandes debates de la disciplina y que permiten entender y analizar el poder de los actores internacionales de forma más coherente y comprensiva respecto a las dinámicas que caracterizan la política internacional actual, las hipótesis de investigación sostienen, en primer término, que la Unión Europea goza en tanto que actor internacional unitario de unas capacidades y recursos que permiten considerarla como una gran potencia en el sistema internacional actual; en segundo lugar, que la imagen que proyecta, si bien puede considerarse diferencial en un escenario donde los procesos, normas y valores siguen orbitando principalmente alrededor de los Estados- nación, difícilmente puede encajar en alguna de las categorizaciones construidas por parte de los principales autores que han abordado esta cuestión desde la Academia, al reunir elementos y características que son señalados de forma excluyente por cada una de ellas, en parte debido a los diferentes marcos teóricos y analíticos -en muchos casos incompatibles- o preconcepciones normativas a las que responden. El propio enfoque adoptado por esta investigación intenta responder a este problema de categorización de la Unión Europea, intentando aportar una definición alternativa sobre su rol internacional, que no se subordine a las necesidades argumentativas de ninguna de las “grandes teorías” de la disciplina de las Relaciones Internacionales, ni a una determinada interpretación sobre el “deber ser” de la Unión Europea en el mundo.

De esta forma, la hipótesis principal del trabajo, que contesta a la pregunta de investigación, argumenta que la Unión Europea es una gran potencia con una identidad *sui generis*, que reúne simultáneamente características de potencia tradicional, de mercado y normativa.

## **1.1 Estructura del trabajo.**

La estructura del trabajo sigue un orden lógico orientado a responder a la pregunta de investigación principal. Primeramente, se introducirá el marco teórico de partida, con las premisas, asunciones teóricas y conceptos principales que subyacen al análisis del sistema internacional actual, a la noción del poder, y al estudio de las capacidades y características de la Unión como actor internacional, y en coherencia con esto, a la identificación de su identidad.

Posteriormente, y en línea con lo presentado en el marco teórico, se pasará a realizar un análisis sobre las capacidades y características de la Unión como actor internacional. En primer lugar, se estudiarán los recursos de poder de la UE desde la perspectiva del poder duro y el poder blando; el primer enfoque, que parte de una óptica puramente material del poder y coincide con la metodología básica de los estudios sobre la polaridad y la estructura de poder del sistema internacional, servirá para situar a la Unión dentro de dicha estructura, a partir de una imagen general de su posición en la jerarquía del sistema, construida en base a sus dimensiones geográficas, demográficas, económicas y militares en relación con otras potencias, construyendo así un Índice de Poder Duro. Por ser un elemento tradicionalmente controvertido dentro del debate sobre la identidad de la Unión Europea, y por gozar de ciertas particularidades relacionadas con la forma de organización y de toma de decisiones, este análisis se acompañará de una mayor profundización en la dimensión militar del proceso de integración europea: la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

A continuación se pasará a abordar la dimensión más intangible de su poder, a través de la evaluación de su capacidad de atracción, influencia ideacional y poder sobre las normas, instituciones y procesos a nivel internacional. Para ello se construirá un Índice de Poder Blando, que intentará reflejar, de manera análoga al Índice de Poder Duro, el peso relativo de la UE en el ámbito del poder sobre las ideas y la capacidad de atracción y movilización no coercitiva. Con ambos índices, podrá completarse el primer objetivo específico de la investigación, que se pregunta sobre la condición de potencia de la UE, en términos de recursos y capacidades relativos dentro de la estructura del sistema.

Posteriormente, se realizará un análisis menos metodológico, fundamentado en una revisión bibliográfica sobre la actuación de este actor en algunos de los ámbitos clave

de la política internacional. De esta forma, se podrá construir de forma relativamente precisa la imagen que la Unión Europea proyecta en las Relaciones Internacionales, según la racionalidad subyacente a la acción exterior que efectivamente desarrolla e implementa a la hora de hacer valer sus intereses y perseguir sus objetivos internacionales.

Finalmente, y recogiendo los resultados derivados de los análisis anteriores, se intentará construir el perfil internacional que proyecta la Unión Europea en la actualidad, contrastándolo con las teorías que tratan de conceptualizar la identidad de la Unión Europea, y respondiendo así a la pregunta de investigación que fundamenta este trabajo.

## **2. Marco teórico**

La investigación, en coherencia con lo presentado en la introducción, se sitúa en el centro de un debate tradicional en la disciplina de las Relaciones Internacionales: el rol de la Unión Europea en el mundo, como actor internacional *sui generis*, debido a su propia naturaleza como entidad supranacional surgida de un proceso de integración entre los Estados de Europa Occidental, y luego, del resto del continente. En coherencia, este trabajo parte de la base teórica desarrollada desde la Academia por un conjunto de autores que se han dedicado a analizar la agencia o *actorness* de la UE, evaluar la posibilidad de asignarle la condición de potencia, y construir diferentes conceptualizaciones sobre la identidad diferencial de la Unión como potencia. Sin ánimo de presentar con gran exhaustividad las teorías que han ido desarrollándose en torno a estas cuestiones -tarea que será llevada a cabo en una sección posterior del trabajo, para contrastar los resultados obtenidos del análisis del comportamiento de la UE con dichas teorías-, aquí cabe mencionar, a modo de síntesis, tres grandes corrientes que han estructurado el debate en torno a la condición de potencia de la Unión, siguiendo a Jan Orbie<sup>4</sup> y a Esther Barbé<sup>5</sup>:

---

<sup>4</sup> ORBIE, J., “Civilian Power Europe: Review of the Original and Current Debate”, *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 41(1): 123–128.

<sup>5</sup> BARBÉ, E., “La Unión Europea en las Relaciones Internacionales. Debates para el Análisis”, en BARBÉ, E., (dir.), *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*, 1ª edición, Madrid, Tecnos, 2014, pp. 17-31, pp. 29-30.

- Una corriente cercana a posturas liberal- idealistas, que surge a principios de la década de 1970 con la obra de François Duchêne. Este autor, al construir la conceptualización de Europa como “potencia civil” (*Civilian Power Europe*), da comienzo al debate sobre la identidad y el rol internacional de la entonces Comunidad Europea, poniendo el énfasis en las *low politics*, los instrumentos no militares, la persuasión y la interdependencia.
- Una línea más bien estructuralista, inicialmente desarrollada por Johan Galtung- con su definición de Europa como una superpotencia capitalista- y que ha dado lugar en los últimos años al desarrollo de la conceptualización de Europa como “potencia de mercado” (*Market Power Europe*); una identidad basada en su poder económico como mercado único.
- Un enfoque realista, que arranca de la crítica de Hedley Bull a la noción de “potencia civil” y a la condición de potencia de la Comunidad Europea, y que fundamentaría posteriores desarrollos que conceptualizan a la Unión como una “potencia tradicional” (*Realist Power Europe*), que no logra escapar a la lógica de la política de poder, la competición y el cálculo estratégico y egoísta en su acción exterior.

El proceso dialéctico al que ha dado lugar la interacción entre estos tres grandes grupos de teorías, y los argumentos, conceptualizaciones y roles construidos en su seno a lo largo del tiempo conforman el primer pilar del marco teórico que fundamenta este trabajo.

Además de este debate concreto y centrado en la propia Unión Europea, el trabajo se construye, de forma más general, sobre la base de un conjunto de presupuestos propios de la teoría de las Relaciones Internacionales, y que atienden a la evolución experimentada por la propia disciplina en paralelo a los cambios sufridos a nivel internacional en las últimas décadas. Estos presupuestos o premisas teóricas y analíticas han sido seleccionadas siguiendo un criterio fundamental: garantizar la coherencia de las asunciones de partida respecto al propio objeto de estudio (la Unión Europea como actor internacional a la luz del debate teórico mencionado anteriormente) y al contexto donde este se localiza (el escenario internacional actual).

Dado que los propios objetivos de investigación se orientan a discriminar, en último término, entre unas teorías y otras en la determinación de la identidad internacional de la Unión Europea, y por tanto, en privilegiar conjuntos de suposiciones teóricas sobre otros a la luz de los resultados extraídos del análisis empírico del comportamiento de la Unión, esta investigación partirá de un marco teórico lo más ecuánime posible, en el sentido de que sus asunciones de partida serán las imprescindibles para poder operar con las distintas conceptualizaciones sobre el rol de la UE en tanto que actor internacional a la vista de los hechos y de las características de la realidad internacional actual, sin privilegiar unas sobre otras por motivos epistemológicos o metodológicos previos al análisis. Es decir, se tratará de definir un marco teórico reducido y ponderado, para que las premisas de partida no tengan el efecto de discriminar *de facto* unas teorías sobre otras, por el hecho de mantener mayores afinidades con alguna de ellas; se intentará que la contrastación empírica funcione como único criterio de discriminación teórica.

De esta manera, y siendo consciente de la imposibilidad de realizar una tarea investigadora en el ámbito de las Ciencias Sociales sin recurrir a ciertos posicionamientos teóricos o aspirando a una objetividad absoluta, he decidido partir de la una aproximación teórica que combina tres elementos fundamentales: una aproximación a la política internacional a medio camino entre el positivismo y el reflectivismo, propia de la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales; la tesis de la interpolaridad de Giovanni Grevi, con su énfasis en la cooperación, el multilateralismo y el rol de las grandes potencias o polaridad; y por último, una noción constructivista del concepto de “poder” en las relaciones internacionales, derivada de la teoría de Joseph Nye sobre la multidimensionalidad del poder, y la teoría de Susan Strange sobre el poder estructural.

En primer lugar, la adopción del enfoque de la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales responde a un motivo fundamental: debido a sus características, resulta la aproximación más ponderada a la hora de situarse en el debate sobre la identidad de la Unión, y en general, en cualquier debate en el que se cuestione el rol de los sujetos políticos internacionales; su Teoría de la Sociedad Internacional se caracteriza por su capacidad de combinar en una mismo enfoque la centralidad del estudio de las capacidades materiales, los condicionamientos estructurales sistémicos y el papel principal de los Estados como sujetos primarios en la política internacional, con la importancia de las ideas, normas e instituciones, como factores que dan forma a la

realidad internacional, regulando la coexistencia entre los Estados y permitiendo un cierto progreso, entendido como reducción de la violencia en las relaciones internacionales<sup>6</sup>.

De esta forma, y al contrario que las teorías realista y neorrealista, parto de una concepción de la realidad internacional que no la reduce a un mero sistema anárquico derivado del contacto más o menos constante entre un grupo de Estados, donde prima la política de poder y la competición por la seguridad, sino como una sociedad de Estados, que siendo conscientes de una cierta comunidad de intereses y valores, se dotan de normas, reglas e instituciones vinculantes para todos ellos y que estructuran sus relaciones<sup>7</sup>. La existencia de esta sociedad, al contrario que la noción de “sistema” propia de la tradición realista, implica una cierta intencionalidad; un compromiso de los Estados por crear un orden internacional de forma consensuada, que pautе la convivencia en un entorno inicialmente anárquico y reduzca la violencia entre sus actores.

La aproximación de la Escuela Inglesa, centrada en la Sociedad Internacional, es por tanto una teoría caracterizada por una ontología estatal y una epistemología constructivista<sup>8</sup> -al introducir un enfoque normativo que tiene en cuenta factores y medios ideacionales- pero desde una postura racionalista, que no cae en perspectivas reflectivistas, y por tanto, no niega la posibilidad de estudiar empíricamente el campo de las relaciones internacionales como un objeto de estudio independiente y separado del sujeto investigador.

Estas coordenadas teóricas son coherentes con el contexto internacional en el que nos encontramos actualmente, asumiendo la tesis de Giovanni Grevi como segunda premisa analítica; el escenario internacional que ha surgido en base a la evolución del contexto unipolar de la posguerra fría, a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, está definido fundamentalmente por dos grandes tendencias: la redistribución progresiva del poder a nivel global hacia la multipolaridad y la profundización de la

---

<sup>6</sup> GARCÍA, SEGURA, C., “La Escuela Inglesa y la Teoría de la Sociedad Internacional: propuestas, críticas y reformulación”, en DEL ARENAL, C., y SANAHUJA, J. A., (coord.), *Teoría de las Relaciones Internacionales*, 1ª edición, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 269-299, p. 275.

<sup>7</sup> Ibid., p. 276.

<sup>8</sup> Ibid., p. 277.

interdependencia entre los Estados; cambios que, en conjunto, han modificado el mundo de la posguerra fría y han dado lugar a una transición hacia la interpolaridad<sup>9</sup>.

El mundo interpolar emergente funciona en base a una lógica eminentemente distinta al contexto unipolar de la posguerra fría; una lógica basada en intereses, motivada por problemas y orientada a los procesos<sup>10</sup>, que se traduce en una dinámica subyacente que favorece la cooperación; la profunda interdependencia económica da lugar a una progresiva convergencia entre los intereses de los distintos Estados, genera cada vez mayores incentivos para que estos se coordinen y cooperen en la construcción de soluciones cooperativas a los desafíos internacionales, y promueve el esfuerzo conjunto hacia el desarrollo de marcos y procesos adecuados para estos fines<sup>11</sup>. A su vez, este impulso concurrente se ve acompañado por un menor espacio para la unilateralidad por parte de las grandes potencias y polos de poder sistémicos, que ven reducidos sus márgenes de acción debido a la emergencia de cada vez más actores con cotas de autonomía y poder suficientes como para plantear oposiciones serias, a partir de la movilización de sus recursos y alianzas. Además, la interdependencia vincula la prosperidad y seguridad de las distintas potencias y regiones como nunca antes, lo cual socava aún más cualquier intento de actuar en el plano internacional de manera independiente, ignorando la necesidad de coordinación con otros actores<sup>12</sup>.

Pero a su vez, en el contexto interpolar actual también surge con fuerza una nueva forma de proyectar el poder; el poder negativo, basado en la capacidad de denegar a otros ciertos resultados o dificultar la construcción de proyectos y acciones conjuntas. Esta forma de poder otorga ventajas en forma de influencia y autonomía relativa en el corto plazo a ciertos Estados que poseen recursos o capacidades fundamentales para que otros puedan satisfacer sus intereses y cumplir sus objetivos<sup>13</sup>, pero también tiene el potencial para generar riesgos colectivos en el largo plazo, dada la gran interconexión y dependencia mutua existentes en el sistema internacional actual<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> GREVI, G., "The Interpolar world: a new scenario". *Occasional Papers*, n° 79, European Union Institute for Security Studies, Junio de 2009, p. 5.

<sup>10</sup> Id.

<sup>11</sup> Ibid., p. 9.

<sup>12</sup> Ibid., p. 15.

<sup>13</sup> Ibid., p. 21.

<sup>14</sup> Ibid., p.22.

En coherencia con estas tendencias -el emergente multipolarismo y la cada vez más agudizada interdependencia, acompañada por el auge del poder negativo- surge en el escenario internacional un debate acerca de la reformulación del multilateralismo, como marco fundamental a través del cual desarrollar una gobernanza global adecuada, coordinando y complementando los intereses y capacidades de un conjunto cada vez mayor de potencias, progresivamente interconectado, pero crecientemente heterogéneo en el plano axiológico -ante el desplazamiento del predominio de las prioridades, normas y cosmovisiones occidentales- y cada vez más multipolar y competitivo<sup>15</sup>.

El multilateralismo es, en este sentido, el instrumento necesario para compatibilizar la interdependencia y la multipolaridad de manera positiva, y para gestionar una interconexión cada vez más “existencial”, en el sentido de que lleva aparejados cada vez riesgos más serios para la prosperidad, la estabilidad, e incluso la supervivencia de los actores que forman parte del sistema<sup>16</sup>. Su apoyo y fortalecimiento se convierte en un activo fundamental para actores que, como la Unión Europea, buscan hacerse con una posición favorable para garantizar su influencia e intereses en esta etapa de transición internacional; como señala Grevi, “la habilidad para configurar la cooperación multilateral o liderar la acción colectiva a la hora de abordar desafíos internacionales se torna un elemento fundamental del poder”<sup>17</sup>.

El multilateralismo también es, en coherencia con lo apuntado al principio, un elemento que pone de manifiesto la insuficiencia teórica y analítica de ciertos enfoques que ponen el énfasis en el conflicto, la competición, las ganancias relativas y la seguridad; en un contexto internacional tan complejo como el actual, es fundamental repensar las Relaciones Internacionales, el concepto de poder y el lugar de los Estados en ellas; los cambios y tendencias en el sistema internacional ya no aceptan explicaciones monocausales o ideologizadas, enfoques exclusivamente estatocéntricos y materialistas ni estrategias políticas unilaterales. Este contexto interpolar exige, a mi entender, partir de un enfoque analítico alternativo, que tenga en cuenta las novedades y desarrollos teóricos en la disciplina, pero que se asiente en unas coordenadas teóricas que permitan desarrollar análisis prácticos; a esto responde en parte la decisión de enmarcar la

---

<sup>15</sup> Ibid., p. 11.

<sup>16</sup> Ibid., p. 24.

<sup>17</sup> Id.

investigación, de manera general, en la Teoría de la Sociedad Internacional de la Escuela Inglesa como enfoque teórico básico, que en coherencia con la interpolaridad, acepta la existencia de un espacio suficiente para la paz y la cooperación entre actores, sin por ello negar ciertas características intrínsecas a la política internacional, tradicionalmente señaladas desde el realismo.

De la propia tesis de la interpolaridad se desprende otra premisa; la importancia central del análisis de la polaridad y el papel de las grandes potencias como actores protagonistas de la política internacional. En un escenario tan complejo y heterogéneo, pero que a la vez exige más que nunca esfuerzos colectivos hacia la cooperación multilateral, la identificación de los actores clave del sistema internacional resulta fundamental, tanto para diseñar políticas encaminadas a fortalecer el multilateralismo y la estabilidad, como para elaborar investigaciones que, siendo ambiciosas, partan de referencias analíticas firmes.

Sin obviar la gran importancia que tiene la dimensión transnacional en el escenario internacional actual, con un creciente papel de los grupos de individuos y actores no estatales como unidades capaces de movilizar recursos, generar expectativas y perseguir sus propios objetivos, este trabajo pondrá énfasis en los intereses y compromisos de las grandes potencias globales y regionales, como actores decisivos en la configuración de los procesos internacionales, y máximos responsables en la redefinición y fortalecimiento del ámbito multilateral<sup>18</sup>. Aunque las relaciones transnacionales adquieren una creciente importancia, desde la crisis económica y financiera de 2008 se aprecia un aumento de la influencia relativa de los Estados en nuevos ámbitos más allá de las dimensiones tradicionales de las *high politics* -la seguridad y la política exterior- debido al aumento de la intervención estatal en economía, tanto en el terreno financiero, como respuesta a los desequilibrios provocados por la desregulación, como en otros terrenos cruciales, como la energía, sujeta a un proceso de nacionalización, y el comercio, donde se aprecia un auge en las prácticas proteccionistas<sup>19</sup>.

La interpolaridad, en este sentido, se caracteriza por enfatizar la interdependencia, pero también por poner el acento en las relaciones entre los grandes

---

<sup>18</sup> Ibid., p. 28.

<sup>19</sup> Id.

actores estatales o potencias; sus intereses distintivos son un componente esencial a la hora de constituir un orden multilateral apropiado en un mundo interpolar, y su rol será el factor fundamental que marque el avance hacia una situación de mayor convergencia, competición o enfrentamiento en el sistema internacional<sup>20</sup>.

Esta premisa, la importancia del rol de las grandes potencias y del análisis de la polaridad, engarza además con uno de los objetivos de investigación presentados al principio del trabajo: el de determinar si la Unión Europea puede ser considerada una gran potencia en el marco de la estructura de poder del sistema internacional. Para averiguarlo, se utilizará como referencia la definición de “gran potencia” de Kepa Sodupe: una categoría especial de actores internacionales que, gracias a sus considerables recursos de poder, gozan de capacidad para participar e influir activamente en la política internacional, y constituyen una “clase especial” en la sociedad internacional<sup>21</sup>, aún sin constituir rigurosamente “polos” dentro del sistema. Los polos, por su parte, son “aquellos Estados que, por su peso relativo, poseen un papel esencial en la definición de la estructura”<sup>22</sup>. Es decir, aquellos actores que, dado su peso relativo, contribuyen decisivamente a materializar la configuración de poder del sistema: el Estado hegemónico en un sistema de Estado preponderante o unipolar; las superpotencias en una situación de bipolaridad; y las grandes potencias en un mundo multipolar.

A pesar de no siempre ser determinantes en la estructura, es decir, aunque no siempre pueden ser consideradas como polos en el sentido estricto del término, las grandes potencias siempre gozan de una importancia diferencial respecto al resto del sistema de Estados, dadas sus capacidades y recursos, hasta el punto de poder desafiar en algún momento, la posición privilegiada de los polos del sistema<sup>23</sup>. A través de un análisis cuantitativo de la estructura de poder internacional, se intentará dilucidar si la Unión Europea merece esta categorización.

La última de las premisas que constituyen los fundamentos teóricos de esta investigación surge de la extrapolación de la aproximación normativa de la política

---

<sup>20</sup> Ibid., p. 29.

<sup>21</sup> SODUPE, K., *La Estructura de Poder del Sistema Internacional. Del Final de la Segunda Guerra Mundial a la Guerra Fría*. Fundamentos, 1ª edición, 2002, p. 47.

<sup>22</sup> Ibid., p. 50.

<sup>23</sup> Ibid., p. 51.

internacional explicada más arriba a una noción fundamental en el análisis de la polaridad, los roles e identidades de las potencias en el sistema internacional: la noción de “poder”. La idea de polaridad, propia de la tradición realista, ha recibido críticas dentro de la disciplina en tanto que discurso que oculta ciertas asunciones *a priori* que contribuyen a vaciar de contenido y simplificar excesivamente el campo de estudio de las Relaciones Internacionales, como lo son el estatocentrismo, la desestimación de las relaciones transnacionales, y sobre todo, una concepción exclusivamente material del poder y su énfasis en la dimensión estrictamente militar del mismo<sup>24</sup>. Por ello, aunque parto de la idea de polaridad como herramienta fundamental para identificar la jerarquía en la estructura del sistema internacional -y la posición de la UE en ella-, intentaré solventar ciertas insuficiencias teóricas de esta postura partiendo de dos supuestos interrelacionados: la multidimensionalidad del poder y la existencia de una forma de poder estructural.

El primer supuesto intenta ampliar la definición exclusivamente material del poder, subyacente en la idea de polaridad y en las teorías realista y neorrealista, adoptando la concepción del poder desarrollada por Joseph Nye, que distingue entre *hard power* o poder duro -noción tradicional del poder, como hecho derivado de recursos nacionales de carácter militar y económico, ejercido respectivamente a través de amenazas o incentivos- y *soft power* o poder blando, entendido como la capacidad de modificación indirecta de la conducta de otros a través de la configuración de sus preferencias<sup>25</sup>; un tipo de poder -este último- menos tangible y de naturaleza no coercitiva, que se basa más bien en la atracción, la influencia y la persuasión, derivado principalmente de tres fuentes: la cultura, los valores políticos proyectados internacionalmente y la política desarrollada desde la esfera gubernamental<sup>26</sup>.

Además de esta distinción entre dos formas diferentes de entender el poder en su forma relacional, en el análisis que realizaré sobre la identidad de la UE como potencia internacional, también tendrá importancia el concepto de *smart power*, utilizado por

---

<sup>24</sup> SANAHUJA, J.S., “¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20: n°2, 2020, p. 76-84, p. 80.

<sup>25</sup> NYE, J.S., *Soft Power*, Public Affairs, New Hampshire, 2004, p. 5.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 11

Joseph Nye para ilustrar la habilidad de implementación de ambos tipos de poder en el plano internacional de forma combinada y eficaz para obtener los resultados deseados<sup>27</sup>, sin dar lugar a efectos contradictorios que anulen el impacto de unas u otras configuraciones del poder.

El segundo supuesto trata de superar el énfasis tradicional que la narrativa de la polaridad asigna a la dimensión relacional del poder<sup>28</sup>, intentado recoger también otra forma de ejercicio del poder a nivel internacional, que tiene unos efectos más profundos sobre las dinámicas y procesos internacionales que aquellos cambios o acciones derivadas de la agencia de los Estados y del impacto del poder en sentido material y relativo. De esta forma, el poder relacional -aquel que deriva de las capacidades relativas de un actor y se ejerce en el seno de una relación con otro actor- se distingue del denominado “poder estructural”, concepto acuñado por Susan Strange, que es, en palabras de José Antonio Sanahuja, el “poder que radica en la capacidad de conformar las estructuras o marcos de acción en las que se configuran las capacidades y se relacionan los actores (. . .)”<sup>29</sup>. Siguiendo a Sanahuja, el poder estructural “(. . .) está presente en las interdependencias económicas, en las normas e instituciones internacionales, y en el mundo de las ideas y las legitimidades, y explica que determinadas acciones puedan llevarse a cabo o no, así como los costos y beneficios para cada actor”<sup>30</sup>. Mientras que el poder relacional, propio de la tradición realista, se basa en la obtención, frente a otros actores, de los resultados deseados desde el punto de vista del interés nacional, mediante la elección entre una serie de “opciones definidas en torno a un cálculo racional de costes y beneficios”, el poder estructural se basa en la propia “capacidad de definir de antemano los costes de oportunidad de cada opción, y la consiguiente estructura de incentivos y sanciones”<sup>31</sup>. Es, en resumidas cuentas, la capacidad de ejercer el poder por medio de la definición de las propias reglas que regulan los comportamientos y procesos en el escenario internacional.

---

<sup>27</sup> Ibid., p. 32.

<sup>28</sup> SANAHUJA, J.S., op. cit., p. 81.

<sup>29</sup> SANAHUJA, José Antonio, “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, en VV AA, Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007, Bilbao, 2008, pp. 297-384, p. 310.

<sup>30</sup> SANAHUJA, J.S., 2020, op. cit., p. 81.

<sup>31</sup> SANAHUJA, J.S., 2008, op. cit., p. 324

La comprensión multidimensional y estructural del poder obliga, en un análisis sobre la identidad de la Unión Europea -y de cualquier otra potencia-, a ahondar más en las distintas dinámicas a través de las que se ejerce el poder, complementando el análisis de la polaridad y de las capacidades relativas de los Estados -que responden a una noción material y relacional del poder como fenómeno derivado de fuentes exclusivamente económicas y militares, típicamente defendida desde el realismo y el neorrealismo- con un estudio sobre el grado de influencia en la conducta de otros actores a través de recursos y medios menos fungibles y coercitivos -el poder blando- y de la capacidad de ejercer el poder estructural con miras a la realización de los llamados *milieu goals*, dirigidos hacia la transformación del propio diseño y la forma del sistema internacional en el que el actor opera<sup>32</sup>.

En definitiva, el último pilar del marco teórico- metodológico de este trabajo descansa en una concepción constructivista del poder y de la política internacional, que asume que las creencias, conocimientos, valores y normas sociales y colectivas constituyen estructuras influyentes en el campo de acción de las relaciones internacionales<sup>33</sup>, y por tanto, que las dimensiones ideacional y estructural se convierten en campos adicionales de acción para los actores internacionales en la persecución de sus objetivos e intereses, *ergo*, en arenas alternativas -aunque interrelacionadas- en las que se compite y ejerce el poder.

Esta perspectiva es, a su vez, una herramienta analítica para construir de manera más completa el perfil de la Unión Europea como potencia, es decir, como actor internacional que destaca por su posición de poder e influencia, y será aplicada a la hora de realizar el análisis, utilizando como representación o *proxy* de esta “dimensión normativa y estructural” del poder el cálculo del poder blando y el estudio del comportamiento de la UE en el ámbito multilateral.

También es, por último, un instrumento fundamental para poder contrastar las diferentes teorías sobre la identidad europea sin caer en discriminaciones selectivas,

---

<sup>32</sup> WOLFERS, A., “Discord and Collaboration: Essays on International Politics”, *Baltimore: The Johns Hopkins Press*, 1962, Cap. 5, “The Goals of Foreign Policy,” pp. 67- 80, en NYE, J.S, op. cit., pp. 16-17.

<sup>33</sup> IBÁÑEZ, J., “Socialconstructivismo: ideas, valores y normas en la política mundial”, en DEL ARENAL, C., y SANAHUJA, J. A., (coord.), *Teoría de las Relaciones Internacionales*, 1ª edición, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 189-217, p. 196.

situándonos en una perspectiva analítica omnicomprensiva respecto a las distintas nociones del poder que estas manejan; y también una forma de incorporar a la ontología eminentemente estatal de la que parte este análisis -elegida por razones de simplificación metodológica- la comprensión de uno de los fenómenos más disruptivos en el escenario internacional de los últimos tiempos -que ha generado un interés y un debate igualmente considerables en la Academia, entre posiciones racionalistas y postpositivistas-: la transnacionalización de la política internacional, entendida como auge de relaciones sociales, políticas y económicas desterritorializadas, que dan lugar a un cuestionamiento de la “centralidad del Estado como sujeto y objeto de la disciplina”<sup>34</sup>, de la concepción westfaliana de la soberanía, y del análisis estructural centrado en la polaridad. Al incluir el análisis del poder blando y el poder estructural, se entiende que se está incluyendo de manera implícita un matiz en la ontología estatocéntrica, a través de un cierto reconocimiento de la capacidad de los actores internacionales para influir en esa dimensión o “tablero de ajedrez” -en palabras de Joseph Nye<sup>35</sup>- de las relaciones transnacionales, donde los sujetos que operan son en gran parte actores no estatales (grupos terroristas, individuos y organizaciones no gubernamentales, empresas, mercados, etc.) y los problemas predominantes escapan al control exclusivo de los Estados soberanos (el cambio climático, las pandemias, la inestabilidad financiera, etc), siendo, por tanto, menos susceptibles al control y la acción gubernamental mediante las formas tradicionalmente coercitivas y materiales de ejercicio el poder.

### **3. Análisis de las capacidades: la condición de potencia de la UE**

#### **3.1 El poder duro de la UE**

En coherencia con lo presentado en el marco teórico, esta investigación comenzará estudiando las capacidades de la Unión Europea más materiales o fungibles; aquellas relacionadas con el poder duro y relacional, que serán luego completadas, en el siguiente apartado, con un análisis de la dimensión más ideacional y persuasiva del poder de la Unión Europea.

---

<sup>34</sup> SANAHUJA, J.S., 2008, *op. cit.*, p. 312.

<sup>35</sup> NYE, J.S., *op. cit.*, p. 4.

Para ello, el primer paso será la construcción de un índice de poder duro, entendido en el sentido atribuido por Joseph Nye como una expresión numérica que, recogiendo una serie de capacidades materiales específicas de cada actor internacional, represente el potencial económico y militar respectivo de ese mismo actor; esto permitirá ilustrar las capacidades de *hard power* de la UE en relación con los actores principales del sistema internacional.

En línea con la tesis de la interpolaridad, que enfatiza la importancia de las potencias o polos como actores fundamentales de la política internacional, tomaremos como unidades de análisis para la construcción del índice a las principales potencias mundiales en términos de poder material: Estados Unidos, China, Rusia, Japón, India, y por supuesto, la Unión Europea. Para garantizar una mayor representatividad geográfica, y una mayor robustez del análisis, también incluiremos a otras unidades que, si bien no tienen tanta capacidad para condicionar la distribución del poder e influir en la política internacional como las principales potencias mundiales, son consideradas polos en sus respectivas regiones y subregiones geopolíticas: Brasil en América Latina, Sudáfrica en el continente africano, Corea del Sur en Asia- Pacífico y Arabia Saudí en la región del Norte de África y Oriente Medio.

Para la construcción del índice he seguido la elaboración llevada a cabo por Kepa Sodupe<sup>36</sup>, en lo que se refiere a la selección de las variables que formarán parte del índice, si bien introduciendo algún cambio para adaptar el esquema analítico utilizado por el autor a un contexto internacional significativamente diferente al estudiado por este; así, las variables elegidas, distribuidas en 3 dimensiones, serían las siguientes:

- **Dimensión territorial- demográfica:**
  - 1- Población (en número de habitantes).
  - 2- Superficie (en kilómetros cuadrados).
- **Dimensión económica:**
  - 1- Consumo de energía (en teravatios- hora): representa la riqueza y el potencial industrial.
  - 2- Comercio exterior de bienes y servicios totales (suma de las exportaciones e importaciones totales de bienes y servicios, expresado en millones de dólares): representa el peso relativo en el comercio mundial.

---

<sup>36</sup> SODUPE, K., *op. cit.*, pp. 107-108.

- **Dimensión militar:**

1- Gastos militares (en millones de dólares)

Atendiendo al relativo declive de la importancia de las cuestiones de seguridad estrictamente militares en la política internacional desde finales de la Guerra Fría, y en especial, de la centralidad de las capacidades nucleares, he decidido eliminar, en la dimensión militar, la variable sobre el estatus y poder nuclear de las potencias incluida por Sodupe.

En relación a la cuestión sobre cómo combinar las variables y qué peso relativo asignar a cada una en el índice, se ha establecido una relación lineal entre las mismas, de forma que el índice resulta de la agregación de sus valores multiplicados por sus respectivas ponderaciones; las ponderaciones atribuidas a las variables son idénticas, con el objetivo de no complejizar la dimensión metodológica del índice y adaptarlo a las características y dimensiones de este trabajo. De esta manera, sin perjuicio de que otros procedimientos resulten más representativos del peso de cada variable en la determinación del poder -como el análisis multivariante de componentes principales<sup>37</sup>-, en este caso partiremos de la premisa de que todas las variables gozan de la misma relevancia en la representación del poder de los actores.

Por último, los datos utilizados para elaborar el índice han sido seleccionados para el año 2020, o en su defecto, entre los más recientes disponibles en las principales fuentes estadísticas en la red, priorizando las fuentes oficiales. La estructura de poder duro resultante se muestra en la siguiente tabla:

<b>Países/Variables</b>	<b>Población</b>	<b>Superficie</b>	<b>Consumo energía<sup>38</sup></b>	<b>Comercio exterior<sup>39</sup></b>	<b>Gastos militares<sup>40</sup></b>	<b>Índice de Poder Duro</b>
<b>Estados Unidos</b>	331,002,647	9,629,091	26,291	5,639,972	731,751	<b>23,81</b>
<b>Unión Europea (UE-27)</b>	447.706.209	4,236,351	16,929	6,709,677 <sup>41</sup>	219,622	<b>15,03</b>

<sup>37</sup> Ibid., p. 111.

<sup>38</sup> Datos de 2019, extraídos de [Energy Production and Consumption - Our World in Data](#).

<sup>39</sup> Datos de 2019 en precios corrientes, extraídos de <https://databank.bancomundial.org/>, salvo la cifra para la UE.

<sup>40</sup> Datos de 2019 a precios corrientes, extraídos de <https://databank.bancomundial.org/>.

<sup>41</sup> Cifra calculada a partir de la suma de las importaciones y exportaciones totales de bienes y servicios de la UE con el exterior (comercio extracomunitario). Datos extraídos de [La Unión Europea y sus socios](#)

<b>China</b>	1,439,323,774	9,596,960	39,361	5,117,559	261,082	<b>24,46</b>
<b>Japón</b>	126,476,458	377,835	5,187	1,828,775	47,609	<b>3,84</b>
<b>India</b>	1,380,004,385	3,287,590	9,461	1,134,663	71,125	<b>11</b>
<b>Corea del Sur</b>	51,269,183	98,480	3,436	1,267,930	43,891	<b>2,58</b>
<b>Rusia</b>	145,934,460	17,100,000	8,279	834,198	65,103	<b>9,82</b>
<b>Brasil</b>	212,559,409	8,511,965	3,445	533,098	26,946	<b>5,48</b>
<b>Sudáfrica</b>	59,308,690	1,219,912	1,500	208,063	3,465	<b>1,28</b>
<b>Arabia Saudí</b>	34,813,867	1,960,582	3,065	504,800	61,867	<b>2,7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4,425,602,725</b>	<b>56,018,766</b>	<b>116,954</b>	<b>23,778,735</b>	<b>1,532,461</b>	<b>100</b>

A pesar de la reducida dimensión de la tabla en comparación con el número de Estados existentes en el sistema internacional, el hecho de recoger las principales capacidades materiales de las potencias con más peso en el escenario internacional permite aproximarnos con cierta fidelidad a la configuración de poder mundial en el presente, y especialmente, a la situación de la Unión Europea dentro de esta específica distribución de las capacidades materiales a nivel global. Cabe señalar, sin embargo, que se aprecia un cierto sesgo en favor de los países con una superficie y una población mayores, debido a las grandes divergencias de valores en estas dos variables entre cada uno de los casos analizados; esto deberá tenerse en cuenta a la hora de extraer conclusiones.

Sin ánimo de realizar un análisis demasiado pormenorizado, dado el limitado poder explicativo de un índice de poder construido exclusivamente en base al *hard power* de las potencias, señalaré las conclusiones que, a mi entender, son más relevantes, de las que se pueden extraer de la tabla:

- El sistema internacional, en términos materiales, muestra una distribución tripartita de la polaridad, en la que tres polos destacan sobre los demás

---

comerciales | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo (europa.eu), y posteriormente convertidos en dólares en base a la cotización euro- dólar para el 31 de diciembre de 2019.

en la mayoría de variables analizadas: China, Estados Unidos y la Unión Europea, y sobre todo los dos primeros.

- La ventaja comparativa de estas tres potencias viene acompañada por una distribución del poder asimétrica entre el resto de Estados, con tres de ellos (India, Rusia y Brasil) mostrando un índice de poder más reducido pero aún significativo, y el resto (Japón, Corea del Sur, Arabia Saudí y Sudáfrica) con unas capacidades sensiblemente menores. Por tanto, la estructura del sistema internacional muestra un carácter multipolar, pues la distribución del poder duro no configura ningún tipo de preponderancia de alguna potencia o una concentración bipolar de la mayor parte de las capacidades, y además, mantiene a cierto número de potencias, además de las tres principales, con una autonomía y peso relativos suficientes como para influir en acontecimientos y resultados a nivel internacional.

- Dependiendo de la variable en la que nos situemos, es decir, analizando la polaridad sectorial y tomando cada variables del índice como áreas o espacios de actividad internacional<sup>42</sup>, la multipolaridad estructural general se ve matizada en distintos sentidos. En primer lugar, en el ámbito del consumo de energía primaria -variable que, recogida en términos brutos, indica sobre todo la capacidad industrial del país o actor internacional- se observa una tendencia más agudizada hacia la “tripolaridad” antes señalada, en el sentido de que las capacidades se concentran mucho más en los tres polos principales; además, China destaca entre las tres principales potencias, acumulando un 33.4% del consumo energético total, seguida a distancia considerable por Estados Unidos, con el 22,5%, y la UE, con el 14,5%.

Analizando el peso relativo en el comercio mundial, la estructura vuelve a mostrar la ventaja de las tres potencias principales, pero esta vez, mucho más atenuada por la multipolaridad; concretamente, se podría hablar de cinco importantes potencias comerciales, que acumulan cada una más del 5% de las transacciones comerciales mundiales de bienes y servicios: la Unión Europea, que

---

<sup>42</sup> SODUPE, K., *op. cit.*, pp. 138-139.

lidera este apartado con un margen holgado, llegando a representar el 28,2% del comercio mundial (sólo contabilizando el comercio extracomunitario); Estados Unidos, con un 23,72%, se sitúa en segundo lugar y por delante de China, que acumula el 21,52% -si bien este adelanto se explica sobre todo por el lado de las importaciones, presentando la potencia norteamericana un déficit comercial considerable, que contrasta con el superávit chino-; Japón se situaría en cuarta posición, con una participación en el comercio mundial equivalente al 7,7% de los intercambios totales, configurándose como un polo comercial importante en un contexto de multipolaridad; y como quinta potencia comercial estaría Corea del Sur, con unas cifras de comercio exterior equivalentes al 5,3% del mundial, discordantes respecto a su reducido tamaño poblacional y geográfico.

Por último, en el apartado de la dimensión militar, la tendencia hacia la “multipolaridad triunvirática” se disipa, mostrando una clara estructura unipolar, con una potencia, Estados Unidos, que acumula casi la mitad del poder militar en el sistema, y concretamente, un 47,75% de los gastos totales mundiales. China y la Unión Europea presentan unas capacidades militares significativas respecto al resto de potencias, con un peso relativo del 17% y el 14,3%, respectivamente, pero sin llegar a constituir, ni individualmente ni en conjunto, una competencia seria para el liderazgo norteamericano en este apartado. El resto de potencias goza de unas capacidades militares sensiblemente menores, destacando entre ellas India, Rusia y Arabia Saudita, acumulando cada una algo más del 4% del presupuesto militar total.

En definitiva, en términos de poder duro, en el escenario internacional actual se aprecia una clara tendencia hacia la multipolaridad, aunque matizada por una superioridad evidente de tres de las diez potencias analizadas; China, Estados Unidos, y la Unión Europea. La UE se sitúa así como uno de los tres polos con más peso en un sistema marcado por la multipolaridad y la interdependencia, características que atenúan en cierta medida los beneficios de las ventajas de poder material. Además, de entre las tres dimensiones o ámbitos sectoriales analizados, la UE destaca especialmente en la dimensión económica, puesto que, si bien en el apartado económico- industrial (el consumo de energía), se sitúa como tercer polo a una distancia significativa de los dos primeros, en el apartado económico- comercial se erige como la entidad política

internacional de mayor peso, siendo este sin duda uno de los campos que gozan de mayor centralidad en la generalidad de las Relaciones Internacionales contemporáneas.

Dada la interdependencia e integración económica de la mayoría de unidades del sistema en el marco de las dinámicas globales capitalistas, los factores económicos se convierten en la pieza clave de la política internacional -una fuente esencial de competencia e incentivos para la cooperación-, y aseguran a la UE y a sus Estados miembros un papel fundamental en la mayoría de procesos de diálogo y gobernanza multilaterales. De hecho, la UE lleva décadas desarrollando un papel clave en el régimen comercial internacional, siendo reconocida como interlocutor válido por parte de terceros países y la Organización Mundial del Comercio (OMC), y ejerciendo un poder negociador y una defensa del multilateralismo que refuerzan su influencia y su condición de actor en el seno del sistema internacional<sup>43</sup>.

En la dimensión militar, la UE también presenta un peso relativo destacable, aunque no tan significativo, dada la clara predominancia de Estados Unidos en este ámbito; sin embargo, su presupuesto militar, algo inferior al de China, aventaja en un amplio margen al del resto de unidades analizadas, lo que la sitúa de nuevo como un actor imprescindible en cuestiones de seguridad a nivel mundial. Sin embargo, esta primera aproximación a sus capacidades militares debe ser matizada a partir de un estudio más pormenorizado de las características institucionales, funcionales y operativas de la política de seguridad y defensa de la UE, articulada desde el Tratado de Lisboa en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Esto permitirá ilustrar de manera más precisa el nivel de eficacia de una entidad supranacional como la Unión en un cuestión que, constituyendo un “núcleo duro” tradicional de la soberanía de los Estados, está sometida a un complejo método de decisión que combina la soberanía estatal con la coordinación intergubernamental entre sus Estados miembros<sup>44</sup>; una naturaleza intergubernamental “reforzada”<sup>45</sup> susceptible de generar mayores tensiones y problemas

---

<sup>43</sup> GARCÍA-DURÁN, P. & MILLET, M., “La Unión Europea en el Comercio Internacional (OMC)”, en BARBÉ, E., (dir.), *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*, 1ª edición, Madrid, Tecnos, 2014, pp. 293-313, pp. 312-313.

<sup>44</sup> ÁLVAREZ, VERDUGO, M., “Actores, Procedimientos y Capacidades de la Política Común de Seguridad y Defensa”, en BARBÉ, E., *op. cit.*, pp. 106-130, p. 107.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 117.

de efectividad que en el caso de las políticas de seguridad y defensa tradicionales de los Estados.

### **3.1.1 El poder militar de la UE: análisis de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)**

La seguridad y la defensa son ámbitos materiales incorporados al proceso de integración europea de forma tardía, en la década de 1990, condicionados por las dinámicas de enfrentamiento bipolar propias de la Guerra Fría, por las diferencias en las culturas y posicionamientos estratégicos de sus Estados miembros y por la transformación de las nociones de seguridad y defensa tras el fin del conflicto bipolar, que ha generado la necesidad de reformar las fuerzas armadas europeas en consecuencia<sup>46</sup>.

La primera formulación de esta política fue la PESD (Política Exterior de Seguridad y Defensa). La declaración franco- británica de Saint- Malo en 1998, en la que se establecía el objetivo de conseguir una autonomía europea estratégica a la hora de diseñar y conducir operaciones militares, marcaría el precedente para la configuración posterior de la PCSD, desarrollada por el Consejo Europeo en sus reuniones de Colonia, Helsinki, Feira y Niza, entre junio de 1999 y diciembre del 2000<sup>47</sup>.

Desde el Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea, TUE), que establecía un marco de cooperación estatal en el ámbito de la defensa sin definir de forma precisa los contenidos de esta política, la PESD/PCSD ha ido definiendo sus objetivos con el tiempo, vertebrados por una meta fundamental: la autonomía operacional para la gestión de crisis en el exterior de su territorio<sup>48</sup>. El TUE institucionalizaría las Misiones Petersberg, como un mecanismo de recurso a la Unión Europea Occidental (UEO), organización paralela a la UE que asumía las responsabilidades militares y de seguridad antes de que se alcanzase un consenso comunitario sobre la integración de este ámbito en la propia construcción europea. El Tratado de Niza eliminaría este esquema UE/UEO, sin modificar el contenido de las misiones, y el Tratado de Lisboa, que crea la PESD, solamente añadiría tres nuevos tipos de misiones: las actuaciones conjuntas en materia de

---

<sup>46</sup> ÁLVAREZ, VERDUGO, M., *op. cit.*, p. 106.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 108.

desarme, las misiones de asesoramiento militar y las de prevención de conflictos y estabilización posconflicto<sup>49</sup>.

La realización de estas misiones no se establece en los Tratados como una obligación, sino como una posibilidad que depende del acuerdo entre los Estados miembros, tanto en su forma como en su fondo; en la práctica, según Milagros Álvarez Verdugo, de las 31 misiones PESD/PCSD llevadas a cabo por la UE, sólo 9 han tenido carácter militar, siendo la mayoría de ellas utilizadas para operaciones de media o baja intensidad<sup>50</sup>. Además, en la práctica se han observado una serie de deficiencias de estas misiones: por una parte, la UE todavía necesita -según Álvarez- de la OTAN para realizar operaciones complejas, lo cual limita sus posibilidades de actuación; por otra, la presencia internacional de las misiones de la UE convive en algunos casos con la presencia paralela de las fuerzas armadas de sus Estados miembros, lo cuál menoscaba la credibilidad internacional de la UE; y finalmente la dificultad de alcanzar acuerdos en materia militar entre los Estados miembros, ya sea respecto a componentes operacionales o a la propia financiación de las misiones, provoca retrasos que minan la eficacia de la Unión<sup>51</sup>.

Respecto al ámbito jurídico- institucional de la PCSD, como ya se dijo, su funcionamiento responde a un procedimiento de toma de decisiones intergubernamental reforzado, en el sentido de que reserva a los Estados miembros todavía más competencias y capacidad de decisión que el esquema intergubernamental general de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); la unanimidad es la regla de toma de decisiones exclusiva, con la abstención constructiva como único mecanismo de flexibilidad, siendo en la práctica ignorado por los Estados miembros. En este sentido, Karen E. Smith apunta que el hecho de que la activación de los instrumentos militares y de defensa de la UE se produzca en base a la regla de la unanimidad rebaja el perfil de las medidas adoptadas por la Comunidad, lo cual tiene consecuencias negativas para la influencia y credibilidad de la UE en el desarrollo de su acción exterior<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Ibid., p. 109.

<sup>50</sup> Ibid., p. 110.

<sup>51</sup> Ibid., pp. 112-113.

<sup>52</sup> SMITH, K. E., *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge y Malden, 2008, p. 75, citado en MIRALLES, SOLÉ, D., "Instrumentos de Acción Exterior", en BARBÉ, E., (dir.), *op. cit.*, pp. 82-105, p. 104.

El Tratado de Lisboa ha intentado dotar de mayor coherencia y eficacia al funcionamiento de esta política, reforzando la participación del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, al dotarle de capacidad de formular propuestas, proponer medios de ejecución de misiones y coordinar los aspectos civiles y militares bajo la autoridad del Consejo; sin embargo, los Estados miembros han rechazado que este cargo goce de la capacidad de tomar responsabilidad de las operaciones -lo que le permitiría hacer rendir cuentas ante él a los comandantes y responsables sobre el terreno-, con lo que su papel es limitado<sup>53</sup>. Esta competencia de dirección estratégica sigue siendo propia del Comité Político y de Seguridad (COPS), formado por representantes de los gobiernos de los Estados miembros, mientras que la dirección estrictamente militar recae sobre el Comité Militar, formado por los Jefes de Estado Mayor nacionales<sup>54</sup>.

En lo que respecta a los medios y capacidades operacionales de tipo militar, el Tratado de la Unión Europea establece que su desarrollo depende del principio de cooperación voluntaria de los Estados miembros y que debe ser acometido a través de un procedimiento de cooperación sistemática entre estos, sin que se considere la posibilidad de formar un ejército europeo, o ni siquiera que la UE cuente con capacidades y fuerzas permanentes y propias; son los Estados los que deben proporcionar las capacidades civiles y militares a la Unión para cumplir con los objetivos que el Consejo de la UE se encarga de definir en el ámbito de la PCSD<sup>55</sup>.

Por otra parte, la dimensión operacional de la PCSD está vinculada y depende en cierta medida de las estructuras de la OTAN, que participan en la planificación y diagnóstico de necesidades operacionales de la UE y le otorgan a esta acceso privilegiado a ciertos medios y capacidades, en base a los Acuerdos Berlín Plus, a cambio de que esta mejore sus capacidades operacionales de forma coordinada con la propia organización atlántica<sup>56</sup>. Para ello, se creó en 2004 la Agencia Europea de Defensa (AED), un órgano de asesoramiento que se encarga de promover y facilitar la cooperación interestatal en el ámbito del desarrollo de capacidades militares; sin embargo, el sistema sigue funcionando en base a la regla de la cooperación voluntaria. Otro mecanismo de desarrollo de

---

<sup>53</sup> ÁLVAREZ, VERDUGO, M., *op. cit.*, p. 118.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>56</sup> *Id.*

capacidades militares es la llamada “cooperación estructurada permanente”, que permite llevar a cabo estas tareas de forma más integrada y dentro de la propia estructura de la UE, por parte de Estados dispuestos a comprometerse de manera más intensa; sin embargo, estos no pueden realizar operaciones de gestión de crisis en representación de la UE sin contar con el apoyo unánime de todos los Estados miembros.

Finalmente, en lo que se refiere al ámbito más material de la capacidad operacional europea, relacionado con la adopción efectiva de las capacidades, armamento y fuerzas militares necesarias para llevar a cabo operaciones, este también presenta ciertas dificultades y deficiencias; si bien desde la perspectiva del diagnóstico de necesidades, a cargo de la Agencia Europea de Defensa, existe cierta eficacia, esta no se traduce en la práctica en unos progresos suficientes para solucionar los déficits de las operaciones PCSD, debido, otra vez, a la falta de voluntad de los Estados miembros por comprometerse con la política de seguridad y defensa comunitaria; la escasa convicción que han mostrado normalmente los Estados miembros por reformar sus políticas de defensa y sus fuerzas armadas, y de adoptar un enfoque de defensa realmente europeo y más cooperativo, se explica, por un lado, debido a la gran fragmentación del mercado europeo de armamentos, relacionada con la excesiva nacionalización de las industrias militares de cada Estado y su vinculación con los gobiernos, que provoca que las decisiones en esta materia se deslinden de los criterios de racionalidad e interés general; y por otro, por la voluntad de ciertos países europeos de seguir confiando y dependiendo de las capacidades y medios estadounidenses en el marco de la OTAN<sup>57</sup>. El resultado son una serie de deficiencias en el terreno que reducen la eficacia de las operaciones militares europeas, relacionadas con una inadecuada distribución de las capacidades entre distintos sectores de las fuerzas armadas, falta de innovación y modernización de equipos y escasa experiencia en la coordinación transnacional<sup>58</sup>.

En definitiva, la principal conclusión que cabe sacar de esta profundización en los procedimientos y capacidades de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad y la defensa es que esta se halla imbricada por una constante tensión entre la soberanía estatal en materia militar y la voluntad por apostar por estructuras de cooperación intergubernamental, sin que se vislumbre en ningún caso el desarrollo de unas cotas de

---

<sup>57</sup> Ibid., p. 129.

<sup>58</sup> Ibid., p. 127.

integración que trasciendan este marco. De esta manera, la escasa voluntad de los Estados miembros por comprometerse con un enfoque europeo, mediante el desarrollo de una política de seguridad y defensa autónoma e integrada, y de renunciar en cierta medida al control soberano y exclusivo de las decisiones, medios y recursos militares, afecta negativamente a la eficacia de la Unión Europea en materia militar, tanto en términos de agilidad y proyección en los procesos de *decision-making*, como desde la perspectiva de la autonomía estratégica respecto a la OTAN, o de las propias capacidades operacionales de las misiones PCSD y su efectividad sobre el terreno.

Para que la posición ventajosa a nivel material que la UE tiene en el escenario internacional se traduzca en una verdadera capacidad de acción efectiva y en una mayor presencia en el ámbito de la seguridad, sería necesario que los Estados miembros replanteasen su forma de abordar las políticas de defensa, orientándolas hacia un modelo más ambicioso y cooperativo de toma de decisiones en el ámbito de la implementación de operaciones y el desarrollo de capacidades militares; además, la UE también necesita definir su relación con la OTAN, replanteándose la idoneidad de depender de ella en la proyección de su acción exterior en el ámbito de la seguridad y defensa<sup>59</sup>, o de avanzar hacia una posición de mayor autonomía operacional.

Recapitulando el análisis realizado en este apartado, se puede observar que la Unión Europea se constituye, en la estructura de poder del sistema internacional en el presente, como el tercer actor internacional más relevante -siempre desde la comprensión de que este análisis se fundamenta exclusivamente en capacidades materiales-. A pesar de la distancia que la separa en la mayoría de dimensiones de Estados Unidos y China, La Unión Europea goza de un peso relativo en cada una de las variables analizadas que la convierten, sino en líder mundial, sí en un verdadero polo de poder e influencia en el sistema internacional, capaz de participar de manera activa y condicionar los procesos y dinámicas relacionadas con el ámbito económico (comercial y financiero) y militar, constituyéndose de esta forma como una gran potencia. Por otra parte, este análisis arroja una imagen relativamente precisa sobre la distribución de sus capacidades de poder duro; como se puede comprobar, es una potencia cuyos recursos de poder e influencia internacional se fundamentan principalmente en el ámbito económico comercial,

---

<sup>59</sup> Ibid., p. 130.

mostrando una posición de menor fortaleza, aunque aún significativa, respecto a sus homólogos americano y asiático en los campos de la producción industrial y de las capacidades militares, si bien en este último caso los problemas jurídico- institucionales y operativos propios de la PCSD plantean mayores dificultades que reducen en la práctica su impacto e influencia internacional.

### **3.2 El poder blando de la UE**

En este apartado se intentará construir, de forma análoga al apartado sobre el poder duro, un índice de poder blando, que intente cuantificar de una manera relativamente fidedigna la capacidad de atracción de las potencias anteriormente analizadas, y especialmente de la UE, derivada de las dimensiones más ideacionales e intangibles de su poder. Para ello se utilizarán tres variables<sup>60</sup>, que intentan representar las principales fuentes de las que se deriva el *soft power*: la capacidad de atracción derivada de elementos culturales intangibles, la influencia sobre las ideas y el conocimiento, y la calidad institucional en el desarrollo y promoción del bienestar humano:

- 1- Número de turistas internacionales recibidos: medida de la atracción cultural.**
- 2- Número de artículos de revistas científicas y técnicas.**
- 3- Gasto gubernamental en consumo final (en millones de dólares a precios actuales)**

El resultado ha sido un índice muy simple, en parte debido a dos tipos de problemas metodológicos: por un lado, problemas relativos a la inaccesibilidad a los datos referidos a ciertas variables, lo que provocó que no se incluyeran en el índice final, aunque pudieran haber sido interesantes, como es el caso del nivel de Ayuda Oficial al Desarrollo -que sólo estaba disponible con cierta fiabilidad para los países miembros del Comité de

---

<sup>60</sup> Las variables utilizadas fueron seleccionadas entre las utilizadas para calcular el Índice de Capacidades Inmateriales (*Immaterial Capacities Index*, IMCI), uno de los tres componentes del Índice de Poder Mundial (*World Power Index*, WPI). MORALES, RUVALCABA, D., 2019. *Database IMCI*. [Online] Disponible en: <https://www.worldpowerindex.com/data-imci>

Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)- ; por otro lado, a las dificultades inherentes a la cuantificación y comparación de las capacidades de la Unión Europea como sujeto político unitario e independiente de carácter supranacional, representativo de las capacidades agregadas de sus Estados miembros. En la práctica, en la mayoría de fuentes estadísticas y bases de datos consultadas, las cuantificaciones se realizaban a nivel estatal, y dada la naturaleza de algunas de las variables sopesadas, calcular la cifra a nivel comunitario a partir de una suma de las cifras nacionales supondría caer en dobles contabilizaciones, como fue el caso con la variable “stock de inmigrantes internacionales”, que tuvo que ser descartada.

Por tanto, se optó por construir un índice más sencillo, utilizando las tres variables que presentaban mayor fiabilidad y accesibilidad, y que pudiesen representar mejor, en conjunto, las fuentes o recursos que generan poder blando. El resultado se presenta en la tabla a continuación.

<b>Países/VARIABLES</b>	<b>Turismo internacional<sup>61</sup></b>	<b>Artículos académicos<sup>62</sup></b>	<b>Gasto en consumo final (en millones de dólares)<sup>63</sup></b>	<b>Índice de Poder Blando</b>
<b>Estados Unidos</b>	169,324,921	422,807	2,995,056	25,25
<b>UE- 27</b>	168.000.000 <sup>64</sup>	521,227	3,223,063	27,55
<b>China</b>	158,606,000	528,263	2,394,818	24,7
<b>Japón</b>	31,192,000	98,792	981,092	6,29
<b>India</b>	17,423,000	135,787	354,089	4,32
<b>Corea del Sur</b>	15,347,000	66,376	282,570	2,8
<b>Rusia</b>	24,551,000	81,579	311,127	3,64
<b>Brasil</b>	6,621,000	60,148	373,150	2,5
<b>Sudáfrica</b>	15,004,000	13,008	74,839	1,26
<b>Arabia Saudí</b>	17,570,000	10,898	189,112	1,69
<b>TOTAL</b>	623,638,921	1,938,885	11,178,916	100

<sup>61</sup> Datos de 2018.

<sup>62</sup> Datos de 2018, los más recientes disponibles en <https://databank.worldbank.org/>. Para la UE-27 se calculó en base a la suma de los artículos académicos publicados por todos los Estados miembros.

<sup>63</sup> Datos de 2019.

<sup>64</sup> Únicamente turistas extracomunitarios. Dato extraído de <https://ec.europa.eu/>

Cabe decir que, para comprender verdaderamente el alcance del poder blando de un actor internacional, es fundamental analizar cómo las variables de poder blando potencial se traducen en la práctica en un poder efectivo que puede generar los resultados deseados; para ello sería necesario complementar el índice de poder blando con un estudio del atractivo del país para audiencias específicas y cómo este influye en los resultados políticos en diferentes áreas geográficas y políticas.<sup>65</sup> Más allá de esto, el índice construido nos aporta una imagen general del potencial de atracción de cada una de las potencias, y por tanto, permite identificar cuáles de ellas se encuentran en una posición más ventajosa para, a través de una política exterior adecuada, encauzar este potencial hacia la promoción de los resultados políticos deseados.

Como se puede observar, al igual que en el caso del Índice de Poder Duro, la distribución del Índice de Poder Blando se concentra en tres grandes actores: Estados Unidos, China y la Unión Europea, que acumulan entre los tres el 74,5% del potencial de poder blando total. Sin embargo, la relación de poder relativa difiere de la que existe en el caso del *hard power*; la Unión Europea se sitúa en este caso como primera potencia, seguida por Estados Unidos y China, algo que indica que, en términos generales, la UE está mejor situada en términos de poder blando que en términos de poder duro, lo cual puede tener implicaciones importantes a la hora de diseñar una estrategia política coherente con sus capacidades y potencialidades, y nos aporta un argumento decisivo a la hora de determinar de forma precisa su conceptualización como potencia.

Por otro lado, al analizar la distribución del poder blando, se aprecia la existencia de una situación multipolar -ante la ausencia de predominancia o bipolaridad-, pero mucho más aminorada que en el caso del *hard power*; las tres terceras partes de la capacidad de atracción e influencia ideacional entre las principales potencias del sistema -las diez analizadas- se concentra en las tres primeras, y entre las otras, sólo una acumula un índice de poder mayor al 5%, concretamente Japón, con el 6,29%. El resto de ellas goza de un nivel de atractivo e influencia que difícilmente puede competir con el prestigio internacional de la Unión Europea, Estados Unidos o China tomadas individualmente; e incluso si sumáramos sus respectivos índices de poder blando, no llegarían a igualar el de la UE.

---

<sup>65</sup> NYE, J.S., *op. cit.*, p. 34.

Dada la simplicidad del índice, en este caso no cabe realizar un análisis de la polaridad sectorial, pues las variables, a diferencia del Índice de Poder Duro, no han sido seleccionadas para actuar como *proxy* de las dimensiones más significativas del poder blando. Si que se podría comentar, escuetamente, que la UE se encuentra bien situada en las tres variables, constituyendo una potencia verdaderamente competitiva en la producción de conocimiento científico y técnico, en la atracción de turismo y en el gasto público; de entre las tres, destaca sobre todo en esta última variable, superando en más de dos puntos porcentuales (27,55%) a la segunda potencia, Estados Unidos (25,25%). Esto podría indicarnos una cierta ventaja de la Unión y sus Estados miembros en cuanto a la fortaleza de sus respectivos Estados del Bienestar, lo cual suele constituir un factor atrayente significativo, al implicar normalmente unos niveles de igualdad, protección y cohesión sociales que resultan atractivos para atraer a nuevos residentes o generar imitación y acercamiento por parte de terceros países al modelo económico y social europeo.

También cabe matizar, en relación al turismo internacional, que sólo se han contabilizado los turistas procedentes de fuera del territorio comunitario, en coherencia con el análisis de la UE como entidad política única y actor diferenciado en el sistema internacional. Si se contabilizase el número total de turistas que llega a cada uno de los países de la Unión (incluyendo los turistas intracomunitarios) tendríamos que incluso ciertos Estados individualmente analizados, como Francia o España, alcanzan unos niveles de recepción turística mayores que Estados Unidos.

#### **4. Análisis de la lógica de acción exterior: influencia en el ámbito de la gobernanza global y las instituciones internacionales**

En un sistema internacional interpolar, basado en intereses, motivado por problemas comunes -que exigen ser resueltos por un amplio conjunto de actores- y orientado a la mejora de los procesos, marcos e instituciones de coordinación entre actores internacionales, la participación de las distintas potencias en el ámbito de las negociaciones multilaterales y sus respectivos esfuerzos por promover un multilateralismo eficaz se convierten no sólo en un requisito fundamental para garantizar

la estabilidad y la prosperidad del conjunto del sistema, sino en un componente fundamental del poder e influencia de estos actores, que fortalece su poder blando y les otorga capacidad de atracción y de movilización de otras unidades a través del ejemplo y la inspiración normativa. En este contexto, la cooperación internacional se convierte en un imperativo impuesto por la compleja interdependencia existente en un mundo multipolar, lo cual implica que el ámbito multilateral se constituye como una arena fundamental que todas las potencias deben considerar a la hora de fortalecer su posición de poder, garantizar sus propios intereses e influir en los procesos y decisiones internacionales para orientarlos hacia la consecución de los resultados más convenientes para ellas.

Este apartado responde a la importancia de analizar la lógica que sigue la política exterior de la Unión una vez que decide actuar en el escenario internacional para garantizar sus propios intereses y objetivos. Desde el prisma del poder estructural y la multidimensionalidad del poder, se pretende realizar un análisis de la influencia derivada de la participación en el ámbito de la gobernanza global, con el objetivo de determinar si la Unión atiende a una lógica estratégica, utilitaria o normativa a la hora de desarrollar su acción exterior, para posteriormente contrastar los resultados obtenidos con las principales teorías sobre la condición de potencia de la UE, y construir, finalmente, el perfil o identidad que esta proyecta en último término en el plano internacional.

Dadas las características de este trabajo, que limitan la posibilidad de realizar un análisis completo del desempeño de la Unión en todos los ámbitos, regímenes y marcos de acción internacionales, resulta necesario tomar como criterio de selección de los casos estudiados la importancia y la representatividad; la importancia, en el sentido de seleccionar ámbitos de acción exterior que ocupen un lugar destacado en la agenda internacional actual, por concentrar la atención de la mayoría de actores internacionales y ser determinantes en los acontecimientos globales; la representatividad, por su parte, responde al requerimiento de elegir casos que escenifiquen fielmente los distintos escenarios a los que se enfrentan los sujetos políticos internacionales a la hora de desarrollar su política exterior, que demandan procesos de *policy-making* específicos, la implementación de capacidades diferentes y presentan distintos incentivos y estructuras de oportunidad política.

Siguiendo el primer criterio, e intentando garantizar cierta coherencia con el marco teórico de la investigación, me he guiado por los análisis de Giovanni Grevi y

Susan Strange; según el primero, en el escenario interpoler actual se identifican cuatro cuestiones que pueden ser consideradas como el “núcleo de la interdependencia global”<sup>66</sup>; es decir, los cuatro temas que gozan de una mayor centralidad e impacto en la prosperidad y estabilidad del sistema internacional interpoler, por constituir los mayores desafíos de cara al futuro: la gestión del crecimiento económico, la gobernanza de la energía, las negociaciones sobre el clima y la política de no proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM). Según la segunda autora, existen cuatro estructuras o marcos de acción primarios, cuya centralidad en el condicionamiento de las dinámicas, procesos y decisiones a nivel internacional, los constituye como las cuatro fuentes fundamentales del poder estructural en la actualidad: la estructura de la seguridad, la de la producción, la del crédito y las finanzas, y la del conocimiento<sup>67</sup>.

Una vez identificados, de forma general, los ámbitos más importantes de la gobernanza global, y aplicando el criterio de la representatividad, he decidido combinar el enfoque de ambos actores para garantizar una mayor amplitud en el análisis y elegir como casos de estudio los ámbitos del comercio internacional, las negociaciones sobre el clima y la gobernanza de la energía. El ámbito de la seguridad y la defensa, aunque amplio e interesante desde un punto de vista analítico, ha sido descartado por haber sido abordado de forma indirecta con el análisis de la Política Común de Seguridad y Defensa Europea.

De esta forma, el comportamiento de la UE se confrontará a distintos contextos, que presentan diversas estructuras de incentivos y costes y maneras diferentes desde las que entender el ejercicio del poder, la planificación política y el *policy-making*.

#### **4.1 La UE en las negociaciones climáticas internacionales**

Se considera que, desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) en Río de Janeiro en 1992, que consagra la política ambiental internacional y su configuración organizativa en el presente -basada en una gobernanza descentralizada en múltiples regímenes desconectados unos de otros- la Unión Europea ha desempeñado un papel de liderazgo en la política internacional del

---

<sup>66</sup> GREVI., G., *op. cit.*, p. 24.

<sup>67</sup> SANAHUJA, J.S., 2008, *op. cit.*, p. 325.

medio ambiente<sup>68</sup>. La UE ya había comenzado a adoptar un rol clave en las negociaciones internacionales ambientales desde finales de 1980, en gran parte debido al vacío de liderazgo dejado por Estados Unidos, que, tras impulsar algunas de las negociaciones clave en las décadas anteriores (como la Conferencia de Estocolmo de 1972) comenzó a mostrarse contrario a la adopción de acuerdos internacionales en materia medioambiental. Esto, junto con la creación de una competencia interna explícita para las políticas ambientales -encarnada en el *Working Party on International Environmental/Climate Change* (WPIEI/CC)<sup>69</sup>-, favoreció que la Unión se reafirmase como actor protagonista, formulando en la Conferencia de Río las propuestas más ambiciosas entre los países desarrollados, y asumiendo el rol de líder en otras negociaciones más específicas, como las relativas al cambio climático, la biodiversidad o el comercio de residuos peligrosos<sup>70</sup>.

Sin duda, la UE ha adelantado en este ámbito a Estados Unidos, tal y como se extrae de una comparativa relativa a la firma y ratificación de los principales acuerdos, protocolos y convenciones en materia ambiental desde 1971: la Unión ha firmado y ratificado todos, a excepción del Convenio Internacional para el Control y Gestión del Agua de Lastre y Sedimentos de los Buques de 2004 y el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a Recursos Genéticos; por su parte, Estados Unidos ha dejado sin ratificar 12 de los 15 acuerdos internacionales más destacados desde principios de la década de 1980, entre los que cabe señalar la Convención sobre el Derecho del Mar, la Convención de Basilea, la Convención sobre la Diversidad Biológica o el Protocolo de Kyoto<sup>71</sup>.

Durante la etapa de negociación del Protocolo de Kyoto fue cuando la UE alcanzó su cuota más alta de influencia; por una parte, fue el primer gran actor del Norte global que presentó una propuesta específica de reducción de las emisiones de los países desarrollados, de un 15% para 2010 respecto a 1990, lo que le permitió adquirir un papel proactivo y líder en las negociaciones; por otra parte, utilizó este rol protagonista para promover una regulación estricta de los mecanismos de flexibilidad e intercambio de emisiones, a los que se había mostrado contraria, pero que eran exigidos como

---

<sup>68</sup> COSTA, O., “La Unión Europea en las Negociaciones Internacionales del Clima”, en BARBÉ, E., (dir.), *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*, 1ª edición, Madrid, Tecnos, 2014, pp. 336-353, p. 338.

<sup>69</sup> Ibid., p. 342.

<sup>70</sup> Ibid., p. 340.

<sup>71</sup> Ibid., p. 340-341.

requerimiento imprescindible por Estados Unidos para prestar apoyo al Protocolo<sup>72</sup>. Aunque no tuvo éxito, esta actitud le granjeó una importante legitimidad por parte del resto de la Sociedad Internacional. Durante la etapa de negociación de la implementación del Protocolo, a partir de 1997, esta legitimidad acabaría reforzándose aún más, pues el cambio de Administración en Estados Unidos y la llegada de George Bush a la Presidencia implicaron la retirada de la potencia norteamericana del Protocolo en 2001, favoreciendo otra vez la proactividad diplomática europea y la construcción de una imagen de potencia comprometida con el multilateralismo y el medio ambiente<sup>73</sup>. El liderazgo europeo en esta etapa consistió más en la flexibilidad y el pragmatismo para adaptarse a las condiciones exigidas por Japón y Rusia -actores clave para el éxito del Protocolo tras la retirada estadounidense- que en la proposición de objetivos avanzados, pero la lógica subyacente permaneció intacta: impulsar la política internacional del clima y evitar bloqueos en las negociaciones. Como resultado, el mismo año de la renuncia de Estados Unidos se consiguió adoptar los acuerdos de Bonn y Marrakech, y por tanto, asegurar la entrada en vigor del Protocolo en 2005<sup>74</sup>.

Sin embargo, la etapa post- Kyoto, marcada desde sus inicios por el debate sobre el futuro del régimen internacional del clima tras 2012 -año de terminación de los compromisos adoptados en el Protocolo- planteó una serie de dificultades para el liderazgo europeo en el ámbito climático; la UE perdería influencia en las negociaciones del clima debido a los cambios en las relaciones de poder internacionales, marcados principalmente por la vuelta a las negociaciones de Estados Unidos y por la mayor importancia de la voz de los países emergentes, algunos de ellos -China, Brasil, India, Indonesia- grandes emisores de Gases de Efecto Invernadero (GEIs)<sup>75</sup>.

A pesar de unas nuevas condiciones sistémicas y estructurales desfavorables, la Unión siguió defendiendo unos objetivos climáticos ambiciosos, con grandes reducciones de emisiones de cara a 2020 y 2050 para los grandes países industriales, y sobre todo, para los países desarrollados -incluida la propia Unión-, de carácter vinculante<sup>76</sup>. El

---

<sup>72</sup> Ibid., p. 349.

<sup>73</sup> Ibid., p. 350.

<sup>74</sup> COSTA, O., "Haz limonada: la UE en las negociaciones del clima", *Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)*, Notes internacionals, vol. 136, noviembre 2015, pp. 1-5, p. 2.

<sup>75</sup> Ibid., p. 351.

<sup>76</sup> Id.

Acuerdo de Copenhague sobre el futuro del régimen climático, derivado de la Conferencia de Copenhague de 2009 (COP 15) -celebrada en virtud del Plan de Acción de Bali- marcó una importante pérdida de centralidad de la Unión en las negociaciones del clima, al establecer únicamente una estrategia de compromisos unilaterales y no vinculantes sobre la limitación de emisiones (para los países del Norte global) o la adopción de políticas climáticas (para los del Sur), fuera del marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, y completamente alejada de las propuestas de la UE, al construirse sobre la base de los intereses de los países BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China), los nuevos actores clave en las negociaciones<sup>77</sup>. Sin embargo, la Unión ha conseguido, en términos generales, actuar de manera coherente y consolidar una imagen internacional creíble y legítima como potencia verde, al adaptarse a la nueva realidad negociadora desde una perspectiva ambiciosa pero más flexible, buscando introducir matices y referencias esenciales en los documentos finales -como las referencias a los 2°C límites de aumento de la temperatura global o la distinción entre países del Norte y el Sur-<sup>78</sup>.

El balance actual del papel de la UE en la política internacional del clima es, por tanto, positivo, pues le ha permitido construir una imagen de actor internacional ambicioso en materia medioambiental (algo que refleja con coherencia en otros ámbitos relacionados, como el comercio o los estándares privados transnacionales<sup>79</sup>), comprometido con el multilateralismo y capaz, en ciertas ocasiones, de actuar con voz única y liderar las negociaciones internacionales. Esto a pesar de la nueva etapa que se abre con la extinción de los compromisos de Kyoto, mucho más difícil para la UE debido a las nuevas correlaciones de fuerzas en el régimen internacional del clima y la cada vez mayor polarización Norte- Sur<sup>80</sup>, circunstancias que impiden promover alianzas amplias u objetivos climáticos ambiciosos y vinculantes.

Estas limitaciones, como ya se ha mencionado, responden a una transformación estructural del sistema internacional, relacionada con la difusión del poder desde

---

<sup>77</sup> COSTA, O., 2015, *op. cit.*, p. 3.

<sup>78</sup> Id.

<sup>79</sup> VLASKAMP, C. V., “La Unión Europea frente a las autoridades privadas”, en BARBÉ, E., (dir.), *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*, 1ª edición, Madrid, Tecnos, 2014, pp. 415-433. p. 426

<sup>80</sup> COSTA, O., *op. cit.*, p. 352..

Occidente y el mundo desarrollado hacia los países emergentes y las zonas en vías de desarrollo, y la consiguiente heterogeneización de los valores, intereses y principios presentes en la política internacional que esto conlleva, y que han provocado que la Unión pierda centralidad en las negociaciones. Pero más allá de este problema, la UE parte de una posición de legitimidad gracias a la audacia de sus propuestas y a su compromiso con la cooperación y la construcción de alianzas medioambientales, elementos favorecidos por la coyuntura internacional abierta por los cambios de agencia en Estados Unidos, pero también por los propios esfuerzos internos de la Unión y sus Estados miembros por convertir la agenda climática y medioambiental en un tema político de primer orden y configurar un proceso de toma de decisiones funcional, más desnacionalizado y adecuado a la relevancia de esta cuestión.

La UE ha demostrado que, cuando una cuestión se considera verdaderamente importante, puede existir una voluntad política suficiente por parte de sus Estados miembros y de las instituciones comunitarias como para solventar sus diferencias y construir propuestas audaces más allá de los consensos de mínimos, mediante procedimientos de toma de decisiones eficaces, basados en el conocimiento técnico y el interés general. De esta forma, se puede observar que la Unión, bajo determinadas circunstancias -como las existentes en el régimen internacional del clima- actúa siguiendo una lógica normativa, anteponiendo objetivos universales y beneficiosos para el conjunto de la Sociedad Internacional -la reducción de las emisiones de gases, la protección medioambiental y la transición ecológica- a sus propios intereses económicos inmediatos, e intentando institucionalizar a nivel internacional un conjunto de normas y reglas cuyos efectos gozan de alcance estructural; es decir, intentando definir lo que es considerado normal en las relaciones internacionales, en base a unos valores y estándares propios relacionados con la promoción del desarrollo sostenible.

#### **4.2 La UE en el sistema multilateral del comercio internacional**

En el apartado en el que se analizó el poder duro de la Unión Europea ya se había hecho una breve referencia a su papel en el régimen comercial internacional, enfatizando su *actorness* fuerte, su gran reconocimiento social internacional como interlocutor y negociador y su capacidad de actuar de forma conjunta y con “una sola voz” en temas relacionados con el ámbito comercial.

Sin embargo, la fortaleza de su agencia internacional en cuestiones comerciales, derivada tanto de su gran peso económico mundial, como del alto nivel de integración y margen competencial en la Política Comercial Común<sup>81</sup> y de su condición de unión aduanera y mercado único<sup>82</sup>, no es completamente determinante de la lógica política que la Unión despliega en el ámbito multilateral del comercio, y aunque la ha constituido como un actor clave en el marco de la OMC, deja cierto margen para que la Unión decida utilizar su fuerza económica y negociadora de distintas formas, e incluso, de maneras que socavan el propio sistema comercial multilateral. Este apartado responde al interés por analizar cuál es la lógica que sigue la Unión en un ámbito marcado fundamentalmente por intereses económicos y donde esta goza de cierta preponderancia.

El sistema comercial multilateral fue creado inicialmente a partir del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), que fue incorporando, a través de rondas negociadoras y junto a las cuestiones tradicionales de liberalización del comercio de mercancías, otras necesidades y preocupaciones comerciales que surgían a medida que se integraba la economía mundial a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, tales como las barreras no arancelarias, los derechos de propiedad intelectual y el comercio de servicios<sup>83</sup>. El sistema multilateral actual surge con la creación de la OMC en 1995, acordada en la Ronda de Uruguay (1986- 1994), y construida sobre la base de los objetivos del GATT, del GATS (*General Agreement on Trade in Services*) y del ADPIC (Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio), así como con miras a la meta general de inserción de los países en desarrollo en el comercio mundial<sup>84</sup>.

La integración de la UE, o mejor dicho, de las antiguas Comunidades Europeas en este sistema se remonta a 1952, y estará marcada por una progresiva adaptación a las

---

<sup>81</sup> Estas características se derivan del modelo de gobernanza de la UE en el ámbito comercial, marcado por tres elementos fundamentales: el carácter de la política comercial común como competencia exclusiva de la UE; la delegación de las competencias negociadoras y de ratificación de acuerdos comerciales desde los Estados a la UE; y las amplias competencias (negociadoras, de representación y agenda-setting) y autonomía de la Comisión respecto al Consejo de Ministros. Para más información, ver GARCÍA-DURÁN, P. & MILLET, M., *op. cit.*, pp. 303-307.

<sup>82</sup> GARCÍA-DURÁN, P. & MILLET, M., *op. cit.*, p. 293.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 297.

<sup>84</sup> *Id.*

normas del GATT en materia de acuerdos regionales -dada la problemática relación entre estos acuerdos, la cláusula de la nación más favorecida y el compromiso con la liberalización comercial<sup>85</sup>-, dando lugar a un proceso de remodelación jurídica europea que desembocará en su incorporación como actor clave en las negociaciones multilaterales, con una política comercial común y una legislación interna estrictamente adaptadas a la regulación internacional y sus objetivos<sup>86</sup>. La UE en el marco de la OMC en la actualidad es heredera de este proceso, constituyéndose así como un actor fundamental en el comercio internacional, así como fuertemente condicionado y restringido en su libertad comercial y reguladora por la normativa derivada del ámbito multilateral.

Siendo líder en términos de volumen de comercio a nivel mundial y formando parte del Quad -el grupo de cuatro actores desde el que se comienzan a construir todos los consensos necesarios para desarrollar las negociaciones internacionales<sup>87</sup>- la UE puede ser considerada la principal potencia mundial en el ámbito comercial. Además, buena parte de esta preponderancia viene dada por su compromiso explícito con el multilateralismo comercial de la OMC, el comercio libre y respetuoso con los países menos desarrollados. Sin embargo, en la práctica la imagen multilateralista que trata de proyectar choca con una lógica de acción exterior que parece buscar más bien la maximización de sus propios beneficios, observada a partir del gran urdimbre de acuerdos bilaterales preferenciales que ha establecido con la mayoría de países del mundo, que incumplen el principio internacional de no discriminación y aseguran acceso favorable a otros mercados; o de su esfuerzo sistemático por exportar e imponer a otros actores su propio modelo regulatorio interior y su concepción normativa sobre cómo debe ser el régimen internacional del comercio; o incluso en base a su política comercial agrícola fuertemente proteccionista<sup>88</sup>.

Este conflicto ontológico de la Unión Europea en el ámbito multilateral se observa con mayor claridad siguiendo el análisis realizado por Francisco Bataller y Josep María Jordán sobre la evolución de la política comercial europea en los últimos años. A *grosso modo*, según estos autores se pueden observar tres etapas diferenciadas en el marco

---

<sup>85</sup> Ibid., pp. 298-299.

<sup>86</sup> Ibid., p. 300.

<sup>87</sup> Ibid., p. 308.

<sup>88</sup> Ibid., p. 310.

de esta evolución; la primera, antes del año 2010, estuvo marcada por una política comercial que combinó de manera equilibrada el fortalecimiento del multilateralismo con el impulso al regionalismo y al bilateralismo, sirviendo estos últimos como mecanismos de impulso a otras políticas comunitarias, como la de preadhesión, la de vecindad y la de cooperación al desarrollo. Esto se puede observar en los propios acuerdos de política comercial firmados por la UE en la práctica con una serie de países y regiones, que subordinaron durante esta etapa la política comercial europea a la consecución de cuatro objetivos principales de política exterior<sup>89</sup>:

- Facilitar la adhesión de nuevos Estados a la UE.
- Vincular a la Unión con su entorno próximo, con el fin de establecer un espacio de prosperidad y buena vecindad, a través de acuerdos de asociación enmarcados en la Política Europea de Vecindad, los cuáles además de incluir formas de cooperación económica y participación del mercado común europeo, también prevén en algunos casos la eventual creación de zonas de libre comercio<sup>90</sup>.
- Impulsar el potencial exportador de los países en desarrollo, a través de Acuerdos de Asociación que prevén formas de integración comercial, en forma de áreas de libre comercio para determinados productos y servicios, o de otorgamiento de preferencias comerciales y libre acceso al mercado europeo<sup>91</sup>.
- Equilibrar la competitividad europea con la de países emergentes.

Sin embargo, a partir de 2010 se observó, según estos autores, un replanteamiento de la política comercial europea por parte de la Comisión, cada vez más centrada en la extensión de las relaciones bilaterales, con una razón principal: mejorar la

---

<sup>89</sup> BATALLER, M., F. & JORDÁN, G., J.M., “Adónde va la política comercial exterior de la Unión Europea”, *ICE*, La Agenda comercial bilateral de la UE, Noviembre- Diciembre de 2013, nº 875, pp. 11-30, p.13

<sup>90</sup> *Ibid.*, pp. 18-19.

<sup>91</sup> *Ibid.*, 20.

competitividad europea y aprovechar la apertura internacional al comercio, a través de un alineamiento de la política comercial de la UE con los objetivos de crecimiento, empleo y gestión de la globalización de la Estrategia de Lisboa<sup>92</sup>. El principal instrumento utilizado para alcanzar estos objetivos fueron los acuerdos de libre comercio bilaterales, sobre todo con socios estratégicos, como la ASEAN, India, China o Rusia. De esta forma, la política comercial europea modificó en cierta manera su lógica:

“Hasta entonces (...) tales acuerdos habían sido instrumentales en las políticas europeas de preadhesión, vecindad y cooperación al desarrollo, y ahora la Comisión desvelaba más explícitamente que dichos acuerdos debían atender también a los intereses comerciales de las empresas europeas”<sup>93</sup>.

La Estrategia de Lisboa sería posteriormente substituida por la Estrategia Europa 2020, y la instrumentalización de la política comercial común cambiaría en consecuencia, persiguiendo unos objetivos más estructurales, relacionados con la superación de ciertas debilidades económicas persistentes que minaban la competitividad económica de la Unión (la inversión en I+D, el empleo, etc) y con el abordamiento de sus retos a futuro (acceso a los recursos naturales, envejecimiento demográfico, etc)<sup>94</sup>, desde el entendimiento de que el acceso de las empresas europeas a nuevos mercados y la garantía de relaciones de competencia equitativas con el exterior a través de acuerdos bilaterales serían la clave para conseguir estos objetivos.

En resumidas cuentas, la actuación de la Unión Europea en la gobernanza global del comercio refleja una tensión entre el impulso tradicional del multilateralismo - proyecto con el que se comprometió desde su incorporación al sistema GATT/OMC- y el fortalecimiento y expansión de sus relaciones interregionales y bilaterales. Esta aparente contradicción entre diferentes estrategias comerciales representa en realidad una tensión subyacente entre tres lógicas distintas de acción exterior: una lógica más bien normativa, relacionada con el apuntalamiento de la cooperación multilateral, la buena gobernanza y el comercio justo a nivel mundial en el marco de la OMC -que está comenzando a declinar-; una lógica más realista, que concibe los instrumentos de política comercial como herramientas adecuadas para la persecución de objetivos estratégicos a largo plazo,

---

<sup>92</sup> Ibid., p.22

<sup>93</sup> Id.

<sup>94</sup> Id.

relacionados con la política de ampliación y la Política Europea de Vecindad; y una lógica eminentemente utilitaria, centrada en la mejora de la competitividad europea, la creación de empleo y el crecimiento económico, a través del poder de mercado europeo, que permite a la Unión incentivar y condicionar a otros actores para firmar acuerdos bilaterales de libre comercio.

Parece ser que es esta última la que comienza a predominar en la actualidad, tras una etapa en la que una combinación moderada de estas diferentes políticas conseguía dotar a la acción comercial de la UE de coherencia. Este cambio de orientación de la política comercial está empezando a generar una serie de dilemas: entre las propias estrategias desarrolladas, que chocan entre ellas, tienen resultados contrapuestos y generan un déficit de *smart power*; entre la no discriminación y las relaciones preferenciales; entre distintos roles contrapuestos pero que se intentan desarrollar simultáneamente (mediador entre el Norte y el Sur, actor proteccionista, actor pro-liberalización); entre la condicionalidad coercitiva y las relaciones igualitarias, etc<sup>95</sup>. Más allá de los resultados materiales alcanzados en cada momento, estas distintas lógicas y las contradicciones que se dan entre ellas están dotando a la imagen internacional de la UE de un carácter poliédrico, que socava en último término su propia legitimidad internacional.

### **4.3 La UE en la gobernanza global de la energía**

El último ámbito internacional que va a ser estudiado para comprobar la lógica de acción exterior de la Unión Europea será la gobernanza global de la energía, caracterizada por su fragmentación normativa, su debilidad institucional y su escasa regulación, en parte debido a la resistencia de los Estados a coordinarse en estas cuestiones<sup>96</sup>. De esta forma, el bilateralismo predomina sobre la cooperación multilateral en la mayoría de dimensiones comprendidas dentro de la gobernanza global de la energía, destacadamente las relacionadas con el comercio energético y la seguridad en la provisión

---

<sup>95</sup> MEUNIER, S., & NICOLAÏDIS, K., “The European Union as a conflicted trade power”, *Journal of European Public Policy*, 13:6, Septiembre 2006, pp. 906-925, pp. 916-922.

<sup>96</sup> SURRALLÉS, H., A., “La Unión Europea en la fragmentaria gobernanza global de la energía”, en BARBÉ, E., (dir.), *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*, 1ª edición, Madrid, Tecnos, 2014, pp. 354- 375, p. 354-355.

energética, dando así lugar a la figura de la “diplomacia energética”; por su parte, las dimensiones de la sostenibilidad ambiental y el desarrollo humano asociadas a la energía cuentan con varias instituciones, pero exclusivamente dedicadas al asesoramiento y la difusión de buenas prácticas, como la Agencia Internacional de las Energías Renovables (IRENA) o la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)<sup>97</sup>.

En lo que respecta a la UE, la política energética fue adoptada de forma tardía, en el Consejo Europeo de marzo de 2007, obteniendo su base legal con el Tratado de Lisboa, y fundamentada sobre tres objetivos fundamentales, recogidos en el artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, el abastecimiento energético de la Unión y fomentar el uso sostenible de la misma<sup>98</sup>. En este mismo artículo se recoge el carácter compartido de las competencias en materia energética, entre los Estados miembros y la UE, que reserva a los primeros la potestad de establecer las condiciones de explotación de sus recursos energéticos y elegir sus fuentes de energía y proveedores, lo cual genera cierta tensión vertical entre Estados e instituciones comunitarias, ante la demanda de la Comisión de unas mayores atribuciones en este ámbito -algo que choca con las políticas nacionales de diplomacia energética bilateral<sup>99</sup>-.

Por otra parte, como actor energético, la Unión se caracteriza por su fuerte dependencia de la exportación desde el exterior, principalmente procedente de Rusia, lo que ha provocado que la política energética haya adquirido, con el tiempo, tintes no exclusivamente económicos, sino también geopolíticos<sup>100</sup>, sobre todo tras la crisis del gas con Rusia en enero de 2009. Esta vulnerabilidad energética fomentó dos procesos paralelos: por una parte, el desarrollo y consolidación progresiva de una política y diplomacia energéticas más proactivas, sobre todo en el ámbito de la seguridad energética; y por otro, el desarrollo del mercado energético interno, a través de su liberalización y la implementación de medidas antimonopolio y de competencia, que conllevó, con el objetivo de garantizar competitividad a la vez que protección frente a monopolistas externos, del desarrollo de una política de exportación de las reglas del

---

<sup>97</sup> Ibid., pp. 357-358.

<sup>98</sup> Ibid., p. 358-359.

<sup>99</sup> Ibid., p. 362.

<sup>100</sup> Ibid., p. 360.

mercado interno a países del entorno europeo<sup>101</sup>, con el objetivo de crear un espacio regulatorio común con terceros países.

En este punto se puede comprobar ya la existencia de fondo de una tensión entre dos lógicas eminentemente contrapuestas en el marco de la política energética europea, en palabras de Anna Herranz Surrallés: “entre la necesidad de predicar las reglas del mercado más allá de la UE y el desarrollo paralelo de instrumentos de diplomacia energética, donde consideraciones estratégicas y no el mercado toman prioridad”<sup>102</sup>.

La primera lógica es la que ha absorbido la mayoría de instrumentos y actividad exterior de la UE en materia energética, y se traduciría con el tiempo en la creación de una serie de iniciativas regionales orientadas a la creación de ese espacio europeo de energía; la primera y más destacada sería la Carta Energética Europea, consolidada en 1994 con la firma del Tratado de la Carta de la Energía (TCE), que establecía un marco legal que garantizase la seguridad económica de empresas e inversores en el mercado energético de la antigua URSS, así como unas líneas de suministro seguras e ininterrumpidas<sup>103</sup>.

El TCE fracasaría debido a las divergencias entre la política energética europea y la rusa, dando lugar a otros instrumentos multilaterales que pretenden impulsar una armonización legislativa con el acervo energético europeo, como la Comunidad Energética, dirigida a países candidatos a la adhesión a la UE y a algunos vecinos -como Moldavia o Ucrania- con el objetivo de crear un marco legal energético único basado en las normas del mercado interior europeo, a través de la condicionalidad. La exportación de las normas del mercado interior de la energía también se ha realizado de forma bilateral, a través de los objetivos de reforma del sector energético incorporados en los Planes de Acción de la Política Europea de Vecindad<sup>104</sup>.

La segunda lógica ha estado dirigida fundamentalmente a la garantía de la seguridad del suministro energético, y aunque tradicionalmente ha sido desarrollada por los Estados miembros a través de labores de diplomacia energética, la UE ha comenzado a asumir algunas de estas funciones en los últimos años, especialmente dirigidas a

---

<sup>101</sup> Id.

<sup>102</sup> Ibid., pp. 360-361.

<sup>103</sup> Ibid., p. 363.

<sup>104</sup> Ibid., p. 365.

diversificar las fuentes de suministro para limitar la dependencia de Rusia<sup>105</sup>, un objetivo eminentemente estratégico. La UE, en este sentido, ha impulsado contactos y compromisos bilaterales y multilaterales con países de la región del Caspio y el Cáucaso, con el objetivo de desarrollar proyectos de infraestructura energética, como por ejemplo, el gasoducto *Nabucco*<sup>106</sup>. Aunque la UE ha contado con dificultades para poder desarrollar una diplomacia energética eficaz, y esta no ha sustituido la desarrollada por los Estados miembros de manera soberana, se aprecia una cierta europeización de la política de seguridad energética, y por tanto, un creciente interés de la Unión por utilizar sus instrumentos de política exterior para abordar cuestiones geopolíticas relacionadas con la energía.

Por último, la participación de la UE en la gobernanza de la energía también muestra ciertos objetivos de carácter más normativo, relacionados con la difusión de valores universales como la sostenibilidad ambiental y el desarrollo humano. Por una parte, el impulso de la agenda de eficiencia energética y fomento de las energías renovables es una de las políticas energéticas exteriores de la UE más dinámicas, desarrollada a través de diálogos y cooperación con sus países vecinos, o de promoción de instituciones internacionales dedicadas a estas cuestiones, como IRENA o la IPEEC (*International Partnership for Energy Efficiency*)<sup>107</sup>. Por otra parte, en el marco de la política de desarrollo, la política energética se ha utilizado como instrumento para luchar contra la pobreza y garantizar el acceso a poblaciones pobres, a través de fondos financieros, iniciativas de cooperación interregionales como el Partenariado Energético UE- África (AEEP), o participación en organizaciones internacionales como la SE4All (*Sustainable Energy for All*), vinculada a Naciones Unidas<sup>108</sup>.

De esta manera, la UE también ha utilizado su política exterior energética como instrumento al servicio de aspiraciones normativas, que contribuyen a mejorar su perfil como potencia comprometida con valores beneficiosos para el conjunto de la Sociedad Internacional. Sin embargo, al igual que con su actuación en el comercio internacional, el caso de la gobernanza de la energía muestra como la UE intenta desarrollar estrategias paralelas y contrapuestas, difícilmente reconciliables y que generan contradicciones y

---

<sup>105</sup> Ibid., p. 367.

<sup>106</sup> Id.

<sup>107</sup> Ibid., p. 371-372.

<sup>108</sup> Ibid., p. 372-373.

menoscaban su legitimidad internacional: la búsqueda de la exportación de su modelo de mercado energético interior -de carácter liberal- a otros países, o sus objetivos estratégicos de diversificación del suministro energético a través de la colaboración con regímenes autoritarios y la construcción de infraestructuras gasísticas se contraponen a sus aspiraciones normativas por abordar el problema de la pobreza energética y la corrupción de los países subdesarrollados, o de promover la sustitución de las energías fósiles con energías renovables; aspiraciones que pretenden afectar de manera estructural a las normas internacionales, pero que se ven socavadas por una acción exterior divergente en cuanto a objetivos y medios.

## **5. Contrastación empírico- teórica: las principales teorías sobre la identidad de la UE**

El último paso para la respuesta a la pregunta de investigación consiste en contrastar los resultados obtenidos en los análisis de las capacidades y la lógica de acción exterior de la Unión Europea con las principales teorías sobre su identidad internacional, con vista a concluir si alguna de ellas se adapta fielmente a la realidad empírica de la UE como actor internacional. En coherencia, expondré a continuación, y de manera sintetizada, las más destacadas.

### **5.1 Potencia civil**

La teoría de Europa como Potencia Civil (*Civilian Power Europe*, CPE), desarrollada por François Duchêne en la década de 1970, es una conceptualización sobre el papel de la UE que dio inicio al debate académico y que lo ha dominado durante las últimas décadas. La narrativa de Duchêne se basa en el énfasis de dos elementos que caracterizaban a la entonces Comunidad Europea (CE), y que constituyen el núcleo de su identidad como actor internacional: el ejercicio de un tipo de poder no militar y la persecución de objetivos normativos, de promoción de valores civiles en la sociedad internacional<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> ORBIE, J., *op. cit.*, p. 124.

Duchêne explica que la identidad europea como potencia civil proviene precisamente de su debilidad militar en el marco de la Guerra Fría, su escaso desarrollo del potencial nuclear respecto a las dos superpotencias y su incapacidad para resolver conflictos mediante la fuerza armada o asegurar su seguridad frente a la Unión Soviética (URSS) sin recurrir a las capacidades de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Para Duchêne, esta situación de debilidad dio un gran impulso al uso de formas de acción exterior de carácter civil, tanto económico -debido a su peso como uno de los principales centros económicos mundiales- como diplomático, compensando así su escaso potencial militar con un cambio en las propias fuentes de poder<sup>110</sup>.

Como actor internacional de carácter eminentemente civil y con gran poder económico, la “Europa Potencia Civil” persigue como objetivo fundamental en el escenario internacional la “domesticación” de las relaciones entre Estados, tanto miembros como no miembros. Para ello, se vale de la exportación de su modelo de organización política y sus valores sociales propios<sup>111</sup>, con el objetivo de establecer a nivel internacional una serie de estándares democráticos, civiles y normativos concretos<sup>112</sup>. Por tanto, el núcleo de esta conceptualización se basa en las capacidades y los valores propios de la Unión Europea (anteriormente Comunidad Europea), como zona de paz, negociación y compromiso entre Estados anteriormente enfrentados, que la convierten en un actor que tiende a actuar en el plano internacional a través de medios de carácter no militar, guiada por el deseo de exportar a otros actores su propio paradigma político y su visión de una sociedad internacional más civil, cooperativa e institucionalizada, y menos militarizada y competitiva<sup>113</sup>.

Esta categorización, al basarse en unas capacidades y características internas concretas y de tipo civil, entra en contradicción con cualquier desarrollo eventual de una dimensión militar y de defensa europea. Esta opción -la construcción de un superestado con capacidades militares propias-, tradicionalmente defendida desde posturas gaullistas, ya había sido criticada por Duchêne como una estrategia difícilmente sostenible, debido

---

<sup>110</sup> DUCHÊNE, F. (1973) “The European Community and the Uncertainties of interdependence”, en M. Kohnstamm and W. Hager (eds.), “*A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*”, London, Macmillan, pp. 1–21, p. 19.

<sup>111</sup> Ibid., pp. 19-20.

<sup>112</sup> Ibid., p. 20.

<sup>113</sup> BARBÉ, E., “*La Unión Europea...*”, *op. cit.*, p. 25.

a la falta de consenso entre algunos Estados miembros sobre la autonomía estratégica de la Comunidad, la distribución de la responsabilidad en materia de defensa y la vinculación con Estados Unidos y la OTAN<sup>114</sup>. Esta diferencia de intereses y culturas estratégicas de defensa -más acentuada durante la Guerra Fría que en la actualidad- haría imposible este tipo de desarrollo militar, y sería otra de las razones principales por las que la CE habría apostado por una *actorness* internacional de tipo civil.

Karen E. Smith sostiene explícitamente que el desarrollo de una dimensión de defensa en el proceso de integración europea entra en contradicción con la propia noción de potencia civil<sup>115</sup>. Según la autora, este tipo de desarrollo se basaría en tres argumentos fundamentales: que el modelo de integración europea en el ámbito de acción exterior, seguridad y defensa es un modelo eminentemente estatal, es decir, dirigido a la construcción de un superestado<sup>116</sup>; que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) no puede ser eficaz si la UE no cuenta con recursos e instrumentos militares, que sirvan como último recurso para asegurar su influencia cuando otros medios e instrumentos de tipo civil no resulten útiles<sup>117</sup>; y que la fuerza militar es cada vez más útil y necesaria en un mundo incierto y violento, en el que el poder civil ha demostrado una limitada eficacia para resolver conflictos<sup>118</sup>.

Smith rechaza estas argumentaciones, sosteniendo, por una parte, que la opción de la integración en materia de defensa sería contraproducente para la UE debido a una serie de motivos relacionados con la eficacia de los instrumentos militares en la resolución de conflictos y el abordamiento de los retos internacionales; y por otra parte -y esta es la que resulta interesante de cara a la conceptualización de la UE- por negar su imagen civil, que constituye precisamente el elemento que la dota de fuerza, influencia y una identidad diferencial en el ámbito de las relaciones internacionales. Este razonamiento se apoya en dos supuestos centrales:

---

<sup>114</sup> DUCHÊNE, F., *op. cit.*, p. 10.

<sup>115</sup> SMITH, K. E. (2000) 'The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?', *The International Spectator*, vol. 35, pp. 11-28, p. 16.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 18-19.

- Por una parte, que la UE, al dotarse de una capacidad militar y de intervención mayor en conflictos, generaría un dilema de seguridad<sup>119</sup>, que romperían con su esencia como actor atractivo, convirtiéndolo en amenazante y motivo de preocupación para otros actores, y especialmente, para sus Estados vecinos <sup>120</sup>.

- Por otra parte, que el desarrollo de las capacidades militares transmite a nivel internacional un mensaje completamente contrapuesto a la identidad y los valores propios de la Unión Europea como potencia civil: que el uso de la fuerza es útil y necesario, además de un instrumento para promover los intereses propios. Según Smith, esto supondría la renuncia al proyecto de reforma de las Relaciones Internacionales por medio de la exportación de las características internas de la Unión a través de instrumentos civiles y pacíficos, y el abandono de los valores nucleares que han cimentado a la Comunidad durante toda su historia<sup>121</sup>.

En definitiva, una última característica de esta teoría señala que la integración en materia de defensa es incompatible con la identidad de potencia civil, pues convertiría a la UE en una fuente más de inseguridad e intimidación respecto a otros actores internacionales, y a su acción exterior de la UE en una política realista, análoga a la del resto de Estados, al menoscabar su componente de *milieu shaping* de tipo civil y normativo, en favor de una acción basada en cálculos estratégicos y que contempla el uso de medios coercitivos.

## **5.2 Potencia normativa**

En línea con el concepto de potencia civil, desde principios del siglo XXI han surgido varios enfoques liberal- idealistas y constructivistas que han construido la noción de Europa como Potencia Normativa (*Normative Power Europe*), que amplía la idea de potencia civil, recalcando el carácter ideacional del impacto de la UE y el objetivo de

---

<sup>119</sup> Ibid., p. 23.

<sup>120</sup> Ibid., p. 24.

<sup>121</sup> Ibid., p. 28.

proyectar su identidad, valores y normas en el sistema internacional<sup>122</sup>. Esta segunda teoría, por tanto, arranca de la idea de potencia civil, pero enfatizando especialmente uno de sus dos componentes principales: sus objetivos normativos de política exterior, relacionados con el impacto estructural en el sistema internacional a través de la difusión de valores y normas; por otra parte, no presta tanta atención a los medios e instrumentos utilizados por la UE para lograr estos fines normativos<sup>123</sup>. Para profundizar más en este enfoque, seguiré la argumentación de Ian Manners, el autor más destacado en la contribución a la idea de Europa como Potencia Normativa.

Manners desarrolla la idea de Europa Potencia Normativa como respuesta a la crítica de Hedley Bull<sup>124</sup>, construida desde posiciones realistas, contra la noción de potencia civil, así como a la tendencia académica a catalogarla como una potencia militar tras el desarrollo de sus capacidades en materia de política de seguridad y defensa<sup>125</sup>, destacando la creación de la estructura de tres pilares con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1991 -que incluía la política de defensa dentro del pilar de la política exterior y de seguridad común-, las Misiones Petersberg en 1992, y la PCSD, establecida por el Consejo Europeo de Colonia de 1999, junto con un contingente de Fuerzas de Reacción Rápida (*Rapid Reaction Forces, RRF*)<sup>126</sup>

Ante estos cambios internos, junto con la transformación del sistema internacional desde la década de 1990, Manners señala la necesidad de repensar tanto la noción de potencia militar como la de potencia civil; y para ello plantea como categorización alternativa la idea de potencia normativa<sup>127</sup>. Manners argumenta que ambas categorizaciones -potencia civil y militar- responden a un contexto internacional muy concreto, la tensión bipolar propia de la Guerra Fría, y por tanto, a pesar de enfatizar medios e instrumentos diferentes -formas de influencia de tipo civil vs. fuerzas armadas

---

<sup>122</sup> BARBÉ, E., *op. cit.*, p. 26.

<sup>123</sup> ORBIE, J., *op. cit.*, p. 126.

<sup>124</sup> BULL, H. (1982) "Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies* 12, vol. 2, pp. 149-64.

<sup>125</sup> MANNERS, I., "Normative Power Europe: A contradiction in terms?", *Journal of Common Market Studies* (JCMS), 2002, vol. 40, n° 2, pp. 235-258, p. 235.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 237.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 236.

convencionales y disuasión nuclear- mantenían una serie de elementos en común: una concepción inerte de la naturaleza de los Estados nación; la defensa de un statu quo donde la concepción westfaliana de la soberanía ocupa un lugar central; la priorización de los intereses europeos sobre cualquiera otros; y la valoración en última instancia de del poder físico directo -es decir, material y relacional-, ya fuese de tipo económico o militar<sup>128</sup>. El final de la Guerra Fría, debido al colapso interno de la URSS -ante la falta de legitimidad y apoyo ciudadano a los regímenes comunistas- sería, según Manners, un cambio fundamental que señalaría la importancia de una forma diferente de poder: el poder normativo, basado en la importancia de las normas y las ideas<sup>129</sup>.

El rol de la Unión Europea en el mundo es, según Manners, más normativo que empírico; la UE ejerce su poder basándose principalmente en la fuerza de sus ideas, por lo que la esencia de su identidad como actor internacional se desplaza del análisis empírico de sus capacidades e instrumentos hacia el estudio de los procesos cognitivos y elementos simbólicos que constituyen su propia identidad interna<sup>130</sup>; es decir, la conceptualización de Europa como Potencia Normativa pone el acento en los valores y principios que constituyen la identidad interna de la Unión Europea.

Por tanto, la principal diferencia existente entre la concepción de Duchêne y la concepción normativa de la Unión Europea es que, aunque la primera tiene en cuenta el soft power y la identidad diferencial europea como sujeto político *sui generis* en el sistema internacional, en la práctica pone el acento en su capacidad de usar instrumentos civiles -principalmente de tipo económico- para influir en otros actores en beneficio propio; sin embargo, el segundo enfoque sitúa en el centro del análisis su “poder normativo”, entendido como su “habilidad para modificar las concepciones sobre qué es normal en las relaciones internacionales”<sup>131</sup>; es decir, pone en el centro del análisis su impacto ideacional y estructural, en la búsqueda de objetivos normativos que se pueden considerar universales y superadores de las lógicas de competición y “autoayuda” (*self-help*) propias de perspectivas realistas del entorno internacional.

---

<sup>128</sup> Ibid., p. 238.

<sup>129</sup> Id.

<sup>130</sup> Ibid., p. 239

<sup>131</sup> Ibid., pp. 239-240.

Para Manners, la identidad normativa diferencial de la Unión responde a una combinación de su contexto histórico -se construye en la posguerra mundial como zona de paz y libertad en Europa-, su carácter político híbrido entre formas de gobernanza supranacional e intergubernamental -que trasciende las normas westfalianas y enfatiza ciertos principios comunes a sus Estados miembros- y a su naturaleza legal -pues sus Tratados constitucionalizan ciertos principios normativos, convirtiéndolos en constitutivos de su propia identidad política- que han acelerado un compromiso por convertir las normas y principios universales en el elemento central de las relaciones entre los Estados miembros y el resto del mundo<sup>132</sup>. El resultado es que la UE se diferencia de otros actores internacionales por fundamentar sus relaciones externas y su política exterior en un catálogo de normas, que se superponen a la lógica puramente utilitaria propia de la política, añadiéndole una dimensión normativa<sup>133</sup>. Además, esta lógica normativa no se utiliza de forma instrumental; su existencia internacional diferenciada respecto de otras formas políticas preexistentes -los Estados- predisponen a la UE para actuar de forma normativa y “altruista”, sin anteponer sus cálculos estratégicos, intereses propios o su audiencia interna a la difusión de normas universales<sup>134</sup>.

Manners identifica y presenta, explícitamente, la base normativa de la acción exterior de la UE, compuesta por cinco normas fundamentales y cuatro normas menores: las primeras se recogen en los Tratados constitutivos, en las provisiones de la UE sobre su política exterior y de seguridad común y en los “criterios de Copenhague” de 1993, y son la paz, la libertad, la democracia, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales<sup>135</sup>. Las normas menores, por su parte, subyacen a la constitución jurídica y las prácticas de la UE, y son la solidaridad social, la no discriminación, el desarrollo sostenible y la buena gobernanza<sup>136</sup>.

Además de esta base normativa, Manners señala los procedimientos específicos de difusión de normas que la UE utiliza para exportarlas a nivel internacional, que constituyen otro de los pilares imprescindibles de su identidad normativa: el contagio (difusión de ideas no intencional, a través del ejemplo); la difusión informativa (difusión

---

<sup>132</sup> Ibid., p. 241.

<sup>133</sup> Id.

<sup>134</sup> Ibid., p. 242.

<sup>135</sup> Id.

<sup>136</sup> Ibid., p. 242-243.

intencional de ideas a través de comunicaciones, declaraciones e iniciativas por parte de sus instituciones); la difusión procedimental (a través de la institucionalización de sus relaciones con otros actores); la transferencia (exportación de normas y estándares comunitarios a través de medios substantivos, como incentivos y sanciones económicas, o el envío de asistencia técnica); la difusión abierta (*overt difusión*, derivada de la presencia física de la UE en terceros Estados y organizaciones internacionales a través de sus delegaciones, misiones y representantes); y el filtro cultural (basado en el aprendizaje, adaptación o rechazo de normas internacionales en sus relaciones mutuas con otros actores)<sup>137</sup>.

En definitiva, la categorización de la Unión Europea como Potencia Normativa se basa en las siguientes premisas fundamentales: el ejercicio de un poder de carácter normativo, basado en la definición de lo que es normal en las relaciones internacionales; una acción exterior con una base normativa explícita y unos métodos específicos de difusión de normas; y unos objetivos políticos situados en un nivel estructural.

### **5.3 Potencia de mercado**

La tercera de las teorías que se van a utilizar en esta investigación para contrastar la identidad de la Unión Europea es la de Europa como Potencia de Mercado (*Market Power Europe*). Esta teoría parte, como ya se mencionó en el marco teórico, de un aproximación estructuralista a la naturaleza y el ejercicio de poder de la Unión Europea como actor internacional, y pone su énfasis en el poder económico de la Unión Europea, derivado de su tamaño como mercado y de su peso en la economía mundial, y que genera, en el plano internacional, una capacidad significativa para influir en la conducta de otros actores. Por ser una de las explicaciones más completas y desarrolladas, me guiaré por la interpretación desarrollada desde esta perspectiva por Chad Damro.

La narrativa de Europa como Potencia de Mercado surge como una aproximación alternativa a las conceptualizaciones anteriores, y principalmente, al enfoque normativo sobre la identidad europea, partiendo de la base de que la propia naturaleza de la UE como mercado la predispone a utilizar sus capacidades económicas como herramienta de política exterior, por lo que un enfoque que ponga el énfasis en esta

---

<sup>137</sup> Ibid., p. 244-245.

lógica será analíticamente más adecuado que el enfoque basado en la identidad normativa de la Unión<sup>138</sup>. Por tanto, la premisa fundamental desde la que se construye esta teoría es que el elemento central de la identidad europea ha sido a lo largo de su historia la integración de mercado entre los Estados miembros; el mercado único y la Política Comercial Común han sido, según Chad Damro, los bloques de construcción de la integración europea, en comparación con el relativo subdesarrollo de otros ámbitos, como la integración en materia de defensa<sup>139</sup>.

De esta forma, la base de la condición de la UE como potencia es su fortaleza de mercado y reguladora, que le permite externalizar sus políticas internas<sup>140</sup>. La identidad de la UE está marcada principalmente por su gran mercado regulado, que la convierte en un actor internacional capaz de reformar la dinámica globalizadora mundial a través de su peso económico colectivo como mercado único. Pero al contrario que otras conceptualizaciones similares, que enfatizan principalmente su carácter de superpotencia capitalista y favorable a fórmulas económicas neoliberales, Damro señala que el enfoque como Potencia de Mercado también destaca la capacidad de la UE de intervenir en el mercado a través de su regulación social y económica<sup>141</sup>.

Por otra parte, Damro señala tres características principales que, de forma interrelacionada, predisponen a la Unión Europea para actuar como potencia de mercado, constituyendo así la base que explica este enfoque alternativo sobre la identidad europea:

- Su existencia material como el mercado único, desarrollado e industrializado más grande del mundo, el bloque comercial de mayores dimensiones y el líder mundial en recepción de inversión extranjera. El tamaño de su mercado y su peso relativo en el sistema internacional es un factor fundamental que determina su identidad como potencia, pues permite externalizar sus estándares regulatorios al modificar la estructura de incentivos materiales y costes de oportunidad de otros actores en su favor<sup>142</sup>, ya sea de forma no intencional o coercitiva.

---

<sup>138</sup> DAMRO, C., “Market Power Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol. 19, nº 5, 2012, pp. 682-699, p. 682.

<sup>139</sup> Ibid., p. 685.

<sup>140</sup> Ibid., p. 684

<sup>141</sup> Ibid., p. 685.

<sup>142</sup> Ibid., p. 687.

- Sus características institucionales. La Unión Europea goza de un diseño institucional que le permite actuar como un Estado regulatorio, que gobierna a través de la generación de una gran cantidad de regulaciones y estándares sobre la acción de mercado, con importantes efectos externos<sup>143</sup>. Su habilidad para externalizar esta gran capacidad regulatoria se asienta en tres elementos: sus altos niveles de experiencia regulatoria (tanto en forma de recursos como de personal cualificado), su coherencia regulatoria (a través de un procedimiento centralizado bajo la autoridad de un organismo regulador que dirige y garantiza la eficacia de su regulación) y la existencia de una autoridad sancionadora contra los incumplimientos de su regulación, que afecta tanto a actores estatales como no estatales<sup>144</sup>

- La competición de intereses en su seno. La UE funciona a nivel interno como una arena donde distintos grupos compiten por obtener regulaciones beneficiosas, a través de métodos de cabildeo (*lobbying*) sobre las instituciones y organismos reguladores comunitarios. Este proceso de lobbying tiene un rol externalizador, pues en muchos casos estos grupos de interés ejercen presión para internacionalizar ciertos estándares y regulaciones internas, fortaleciendo una lógica de ejercicio del poder internacional utilitaria y basada en intereses económicos<sup>145</sup>.

Estas tres características -tamaño, diseño institucional e influencia de la competición de intereses interna- dan forma a la identidad de la Unión Europea como Potencia de Mercado: un actor internacional que utiliza principalmente sus capacidades y fortaleza económicas como fuentes de poder, se guía por criterios utilitarios e intereses económicos, y ejerce su influencia a través de la externalización de políticas económicas, estándares y medidas regulatorias.

Finalmente, Damro explica que, a la hora de garantizar que su regulación es efectivamente adoptada y traspuesta a nivel interno por otros actores internacionales, la Unión Europea utiliza tanto mecanismos coercitivos como persuasivos, en forma de

---

<sup>143</sup> Id.

<sup>144</sup> Ibid., p. 688.

<sup>145</sup> Ibid., p. 689.

amenazas y castigos, o de cooperación<sup>146</sup>. Aunque ambas formas suelen aparecer combinadas y son difíciles de distinguir, en la práctica se identifican, de forma simplificada, dos métodos: por una parte, la condicionalidad positiva se basa en la promisión de determinados beneficios condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos, y utiliza como instrumentos fundamentales los acuerdos de comercio, asociación y cooperación, la reducción de tarifas y cuotas, la provisión de ayudas y préstamos o el otorgamiento de preferencias comerciales; la condicionalidad negativa, por su parte, implica la reducción o suspensión de beneficios condicionada a la violación de ciertas cláusulas y estipulaciones, y ya sea a través de retrasos o suspensiones de acuerdos, ayudas y préstamos, incrementos de tarifas y cuotas, o retirada de preferencias comerciales<sup>147</sup>.

Pero además de estas estrategias principales, existen otras que van más allá de la condicionalidad, como la oferta de adhesión a través del proceso de ampliación, el uso de incentivos para impulsar estándares en escenarios multilaterales, la amenaza de denuncia ante instrumentos legales internacionales -como el Mecanismo de Solución de Controversias de la Organización Mundial del Comercio- o el establecimiento de estándares internos que actúan como requisitos de entrada de empresas al mercado único europeo<sup>148</sup>.

#### **5.4 Potencia realista**

Finalmente, la aproximación realista a la identidad internacional de la Unión Europea arranca precisamente como crítica contra la concepción civil desarrollada por François Duchêne, a través del artículo de Hedley Bull “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?”, publicado en 1982. En este artículo, Bull impugna la propia consideración de la Unión Europea como actor internacional, desde la tradicional premisa realista que identifica el *actorness* internacional con la condición estatal, partiendo de una perspectiva westfaliana de la política y el sistema internacional<sup>149</sup>. Pero más allá de esta

---

<sup>146</sup> Ibid., p. 691.

<sup>147</sup> Id.

<sup>148</sup> Ibid., pp. 691-692.

<sup>149</sup> BARBÉ, E., *op. cit.*, p.23.

premisa, que respondía a un ambiente académico y político dominado por el realismo y que perdería fuerza a medida que avanzó el proceso de integración en las décadas siguientes, Bull también criticaba la conceptualización de potencia civil, defendiendo que Europa -en el sentido de sus Estados nación coordinados- debía desarrollar una política estratégica europeísta, basada en el desarrollo colectivo de la autonomía, la seguridad europea y sus capacidades militares<sup>150</sup>, para alcanzar una posición de mayor independencia y dignidad en el sistema internacional, desvinculándose respecto de Estados Unidos -con quien sus intereses comenzaban a divergir- y manteniendo el equilibrio de poder en Europa respecto a la URSS<sup>151</sup>. En resumidas cuentas, Bull sostenía que el poder e influencia ejercidos por la Comunidad Europea en aquel entonces, y por otras potencia consideradas civiles, estaba condicionado por el ambiente estratégico provisto por el poder militar de las superpotencias. Al igual que Kenneth Waltz<sup>152</sup>, Bull sostenía que Europa no podría ser considerada una potencia si no desarrollaba sus capacidades militares de forma análoga al resto de Estados.

Esta negación de la condición de potencia de Europa ha quedado relativizada tras las transformaciones producidas en el sistema internacional, y al desarrollo paralelo de la disciplina de las relaciones internacionales, en la que la centralidad del poder material de carácter militar como pilar de la autonomía y la influencia internacionales se ha visto desplazada en favor de una noción de poder multidimensional y estructural. Sin embargo, en la misma línea realista, se han llevado a cabo actualizaciones de la posición sostenida por Bull, que aceptando la condición de actor internacional de la Unión Europea, han desarrollado una categorización propia sobre su identidad internacional: Europa como Potencia Realista (*Realist Power Europe*).

Las aproximaciones realista y neorrealista a la identidad europea se caracterizan por enfatizar la persecución estratégica de preferencias por parte de la UE a través de su acción exterior; es decir, la búsqueda de objetivos geoeconómicos y geopolíticos, que subyacen a la mayoría -sino todas- sus políticas y medidas de proyección internacional<sup>153</sup>.

---

<sup>150</sup> BULL, H. *op. cit.*, p. 157.

<sup>151</sup> *Ibid.*, 155-156.

<sup>152</sup> BARBÉ, E., *op. cit.*, p. 25.

<sup>153</sup> ZIMMERMAN, H., "Realist Power Europe? The EU in the Negotiations about China's and Russia's WTO Accesion", *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, n° 4, 2007, pp. 813-832, p. 813.

Esta lógica se desprende, en primer término, de las propias premisas teóricas de la tradición realista; como el sistema internacional es un entorno anárquico que impone limitaciones a los actores, estos requieren del desarrollo de estrategias racionales y egoístas que garanticen su seguridad y bienestar a largo plazo, vinculándose a un juego competitivo donde todas sus decisiones se dirigen en último término a la preservación o incremento de su poder y riqueza<sup>154</sup>. En el caso de la UE, los realistas y neorealistas sostienen en general que, a pesar de sus características diferenciales en tanto que sujeto político internacional y una cierta pulsión hacia la acción normativa, la evidencia empírica muestra que las propias dinámicas del sistema internacional, así como un cierto dominio del ejecutivo comunitario y de los intereses de los Estados miembros sobre otras voces internas, dan lugar a una lógica de acción exterior estratégica, orientada a la consecución de objetivos geopolíticos y estructurales, trascendiendo o renunciando a consideraciones normativas, a la presión emanada de procesos de *lobbying* internos y a ganancias relativas en el ámbito comercial<sup>155</sup>

Por tanto, el elemento central que sustenta el enfoque realista del rol internacional de la UE, al contrario que otras aproximaciones, son las “restricciones sistémicas” que condicionan la formulación de la acción exterior comunitaria<sup>156</sup>. Hubert Zimmerman demuestra esta lógica analizando la evidencia empírica a través del estudio del comportamiento de la UE en las negociaciones sobre la adhesión de Rusia y China a la OMC, en un ámbito -la política comercial- dominado por el ejecutivo comunitario (Comisión y Consejo de la UE), donde la UE cuenta con una actorness clara y reconocida, la Comisión goza de una función negociadora fuerte, y donde las decisiones están separadas de las arenas políticas nacionales y sus procesos de cabildeo y presiones electorales<sup>157</sup>. Estas condiciones, unidas a una cierta coherencia entre el mandato de los Estados miembros y el comportamiento de la Comisión, dan lugar a una acción estratégica y realista, basada en objetivos geoestratégicos. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el margen de actuación estratégica se reduce dependiendo del ámbito en el que la Unión actúe, y será menor si el ejecutivo domina menos el proceso en favor del rol codecisor

---

<sup>154</sup> Ibid., p. 815.

<sup>155</sup> Ibid., p. 818.

<sup>156</sup> Ibid., p. 817.

<sup>157</sup> Ibid., p. 827.

del Parlamento Europeo, o si las decisiones gozan de importancia en la agenda pública y están sometidas a mayores presiones por parte de lobbys y grupos sociales<sup>158</sup>.

Por su parte, Adrian Hyde- Price desarrolla, desde un enfoque explícitamente neorrealista, una lectura similar a la de Hubert Zimmerman, que enfatiza los condicionantes sistémicos de las dinámicas de la Política Exterior y de Seguridad Común y a la más reciente Política Común de Seguridad y Defensa, aunque recalando también el carácter instrumental de la Unión Europea, como una vehículo de los intereses colectivos de los Estados miembros<sup>159</sup>. Hyde- Price defiende el enfoque neorrealista o realista estructural como una perspectiva analítica alternativa y que puede arrojar más luz sobre el rol internacional de la Unión que los enfoques normativo y civil, que tacha de reduccionistas y subjetivos.<sup>160</sup>

Partiendo de los fundamentos teóricos básicos del realismo estructural, y las proposiciones sobre el comportamiento de los actores internacionales que de ellos se derivan, Hyde- Price analiza los elementos estructurales que determinaron el éxito del proceso de integración europea y el desarrollo de su política de seguridad y defensa. Su argumentación sostiene que fueron la distribución de poder bipolar y la disuasión nuclear propias de la Guerra Fría los factores que permitieron el éxito de la integración, al favorecer la cooperación en materia de seguridad, la inversión de recursos en el potencial civil y comercial europeo -gracias a la garantía de seguridad brindada por EE. UU. y la OTAN- y el progresivo apaciguamiento de los nacionalismos que habían surgido en la etapa multipolar anterior en el continente<sup>161</sup>. Siguiendo la misma lógica, con el fin de la Guerra Fría y la llegada de la inestabilidad a Europa del Este, los Estados miembros consideraron necesario utilizar a la Unión para desarrollar una política exterior de *milieu shaping* respecto a su vecindad oriental, para garantizar su seguridad y estabilidad política y económica, y utilizaron una serie de instrumentos de poder blando (diplomacia) y duro (condicionalidad económica coercitiva) para promover cambios políticos y económicos en los países poscomunistas<sup>162</sup>. Y cuando los instrumentos civiles de poder blando

---

<sup>158</sup> Ibid., p. 828.

<sup>159</sup> HYDE-PRICE, A. (2006), "Normative Power Europe: a realist critique", *Journal of European Public Policy*, 13:2, Marzo, 2006, pp. 217–234, p. 217.

<sup>160</sup> Ibid., p. 218.

<sup>161</sup> Ibid., p. 225.

<sup>162</sup> Ibid., p. 226.

fracasaron a la hora de resolver los conflictos surgidos en los Balcanes -especialmente en la antigua Yugoslavia- y se puso de manifiesto la marginalidad de la PESC en favor de la acción concertada por parte de los Estados europeos y la necesidad de desarrollar unas capacidades militares para la gestión de crisis<sup>163</sup>, fue cuando se comenzó a gestar el proyecto de construcción de una verdadera autonomía militar europea, que desembocaría en la creación de la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD, predecesora de la PCSD)<sup>164</sup> con el Tratado de Ámsterdam de 1997.

La materialización de la PESD fue posible, a su vez, por el contexto posterior a la caída de la URSS, unipolar a nivel global y multipolar a nivel europeo; la política exterior americana se volvió más unilateral y menos susceptible a los intereses europeos, y el equilibrio de poder resultante en el viejo continente eliminó las posibilidades de proyectos hegemónicos y dio paso a una relativa estabilidad, instaurándose así las condiciones para un consenso sobre la necesidad de cooperación europea en materia de seguridad y defensa.<sup>165</sup>

En definitiva, la argumentación de Hyde- Price, construida desde el neorrealismo, refleja fielmente la esencia de la última conceptualización presentada en este trabajo, de Europa como Potencia Realista: no han sido, a lo largo del tiempo, factores identitarios o normativos los que han generado una forma de actuación europea diferente y *sui generis*, sino los condicionantes impuestos por la estructura de poder del sistema internacional; la CE no constituyó en ningún momento un nuevo tipo de actor internacional con una identidad civil o normativa, sino que, actuando como vehículo de los intereses de los Estados miembros, ha funcionado como foro para una forma de cooperación reducida y orientada en último término por los intereses de los Estados europeos más poderosos. La tesis subyacente está clara: la UE -y la CE antes que ella- ha actuado de formas diferentes para adaptarse a los condicionantes sistémicos y estructurales de la política internacional, y aunque pueda proyectar distintas imágenes e identidades dependiendo de las circunstancias, este carácter poliédrico es en último término la esencia de su identidad como potencia realista: una potencia que adapta

---

<sup>163</sup> Ibid., p. 227.

<sup>164</sup> Ibid., p. 228.

<sup>165</sup> Ibid., pp. 228-229.

constantemente su acción exterior para perseguir objetivos estratégicos en el plano internacional.

### **5.5 Contrastación**

Las cuatro teorías presentadas con anterioridad se contrastarán a continuación con los resultados del análisis de la lógica de acción exterior de la UE. Para garantizar una mayor claridad en dicha contrastación, se han recogido las principales características de cada teoría en la siguiente tabla, que serán los elementos principales que permitirán discriminarlas respecto a los resultados obtenidos.

<b>Teorías</b>	<b>Capacidades</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Lógica</b>	<b>Forma de Poder</b>
<b>Potencia Civil</b>	Exclusivamente civiles (económicas y diplomáticas)	“Domesticación” de las relaciones entre Estados	No explícita (influencia económica y diplomática)	Material (económico), ideacional y relacional
<b>Potencia Realista</b>	Énfasis en la dimensión militar	Geopolíticos, geoeconómicos	Estratégica: mejora de la posición estructural	Material (económico y militar) y relacional
<b>Potencia Normativa</b>	Principalmente ideacionales	Promoción de normas y valores universales	Normativa: definición de lo que es normal en las RRII	Normativo y estructural
<b>Potencia de Mercado</b>	Principalmente económicas	Económicos. Externalización de políticas económicas y marco regulatorio	Utilitaria y coercitiva: Condicionalidad positiva y negativa	Material (económico) y relacional.

A la vista de los resultados obtenidos del estudio de la identidad internacional de la UE, la conclusión principal que cabe sacar de la contrastación empírico- teórica planteada en esta sección es que, en resumidas cuentas, ninguna de las teorías principales que conceptualizan la identidad internacional de la Unión se adecúan de manera precisa a las características de la Unión Europea como actor internacional, ni en términos de capacidades ni de su lógica de acción exterior.

Esto no quiere decir que las teorías no señalen, de manera individualizada, ciertos patrones de conducta y características del poder de la UE con un correlato empírico claro, sino que están planteadas de tal forma que no permiten recoger por completo la complejidad que caracteriza a la Unión como actor internacional. Por una parte, la UE es un actor con sendos recursos de poder duro, principalmente de tipo económico pero también militar, que ha desarrollado a lo largo del tiempo una dimensión de seguridad y defensa en su proceso de integración, que aunque es deficitaria, explicita su interés por erigirse como un actor internacional relevante en materia militar, capaz de desarrollar de manera más autónoma distintos tipos de operaciones sobre el terreno. Además, sin negar esta realidad material, la distribución de sus capacidades parece colocarla en una mejor posición relativa en la estructura del sistema internacional en términos de poder blando, entendido como capacidad de persuasión e influencia en la conducta y las preferencias de otros a través del poder sobre las ideas, el atractivo cultural y el nivel de vida y bienestar de la población, promovido desde el ámbito gubernamental.

En el terreno de los recursos de poder o capacidades, como vemos, sus características trascienden las divisiones teórico- analíticas que se dan en el debate académico, al reunir simultáneamente elementos señalados por cada una de ellas de manera aislada y excluyente; el énfasis en la influencia ideacional a través del poder blando y estructural, propio de la teoría del poder normativo, se combina así con una distribución del poder material que se inclina hacia las variables económicas, tal y como señala la teoría del poder de mercado, lo cuál lo acercaría a la conceptualización de Duchêne como potencia civil, que queda sin embargo descartada, dado su considerable *hard power* militar y su aspiración eminentemente realista por desarrollar una Política Común de Seguridad y Defensa que la convierta en un actor capaz en el ámbito de la seguridad y las operaciones de gestión de crisis.

Pero el rebasamiento de las conceptualizaciones académicas no se produce únicamente en la dimensión de los recursos de poder de la Unión, sino también en lo que respecta a su lógica de acción exterior en el ámbito de la cooperación multilateral y la gobernanza global. Como se ha visto, la Unión Europea ha mostrado una capacidad singular para combinar distintas estrategias y perseguir objetivos diversos dependiendo del terreno en el que participa, o incluso desarrollando una acción exterior poliédrica dentro de un mismo campo, que responde a aspiraciones políticas ambiciosas pero que en muchos casos menoscaban su *smart power*, coherencia y legitimidad.

De esta forma, se ha analizado como, en el ámbito de las negociaciones internacionales del clima desde antes de la aprobación del Protocolo de Kyoto, la UE ha desarrollado un rol muy proactivo en la promoción de normas y objetivos universales relacionados con la sostenibilidad medioambiental y la lucha contra el cambio climático, intentando ejercer una influencia estructural que afecta a las propias reglas de conducta de los Estados en relación a los niveles de contaminación y la gestión del medio ambiente y el patrimonio natural.

Esta actuación como potencia normativa contrasta con un papel mucho más complejo en los ámbitos del comercio internacional y la gobernanza de la energía; en ambos ha mostrado ciertas contradicciones, al perseguir alternativamente objetivos en cierta medida contrapuestos, de carácter tanto económico, como estratégico y normativo. De esta forma, en el terreno comercial se observa una cierta predominancia de una lógica como potencia de mercado, que se caracteriza por buscar el logro de objetivos de carácter económico, a través de una estrategia de relaciones bilaterales e interregionales apoyadas en la condicionalidad y los incentivos económicos derivados del tamaño y peso de su mercado en el comercio mundial, pero combinada de manera problemática con una defensa del multilateralismo y las normas y regulaciones comerciales en el marco de la OMC, y con una cierta instrumentalización de la política comercial para servir a objetivos estratégicos de política exterior, como el impulso a la política de ampliación o la estabilización y desarrollo de su entorno cercano en el marco de la PEV.

En el caso de la política energética, se observa una pauta similar, si bien adaptada a las propias características, estructuras de oportunidad y limitaciones del ámbito energético: la UE desarrolla políticas y estrategias contradictorias, al coexistir una lógica realista basada en el fortalecimiento de la posición geopolítica de la Unión en tanto que actor sumamente dependiente del consumo de gas proveniente del exterior, con una

estrategia como potencia de mercado, que persigue la difusión de sus normas y modelo de mercado energético hacia países vecinos, guiada por consideraciones económicas, y un programa normativo de vinculación de las consideraciones energéticas con la promoción del desarrollo, la democracia, la eficiencia energética y la sostenibilidad medioambiental.

En definitiva, ninguna de las teorías, tomada de forma individual, resulta adecuada como marco analítico o como explicación de la identidad de la UE a nivel internacional, aunque todas ellas señalan de forma precisa algunas características clave que condicionan y determinan el rol y peso de la Unión en los diferentes ámbitos de la gobernanza global, lo cual sugiere que estas deberían ser combinadas para construir una conceptualización más sistemática y comprehensiva, o relegadas a ámbitos analíticos concretos, donde se maximice la coherencia de sus respectivas hipótesis con la realidad política y material concreta de la UE.

Quizás la teoría de Duchêne, *Civilian Power Europe*, resulta ser la más problemática, en el sentido de ser la dotada de una mayor inconmensurabilidad respecto a otras teorías, dada la vaguedad que la caracteriza<sup>166</sup>; al explicar el carácter diferencial de la identidad de la UE como el resultado de su falta de capacidades militares, y enfatizar principalmente el uso de instrumentos civiles sin explicitar la estrategia o lógica de acción exterior que la caracteriza, adquiere un carácter ambiguo que la hace difícil de comparar con el resto de conceptualizaciones, y de contrastar con la evidencia empírica. Esta razón, junto a su negación intrínseca del carácter militar de la UE -hipótesis obsoleta a la vista del índice de poder duro y del desarrollo de la PCSD- me han llevado a descartarla de cara a la construcción final del perfil de la Unión Europea como actor internacional, y por tanto, no será tenida en cuenta, sin perjuicio de que una reformulación o desarrollo eventuales de esta teoría puedan dotarla en el futuro de un poder explicativo y capacidad analítica mayores, e incluso superiores al resto de teorías.

---

<sup>166</sup> ORBIE, J., *op. cit.*, pp. 123-124.

## **6. Conclusiones**

Esta investigación ha tratado de construir la identidad internacional de la Unión Europea, prestando atención tanto a sus capacidades -materiales e ideacionales- como a las políticas implementadas por esta en materia de acción exterior. Tras los análisis realizados a lo largo del trabajo, esta sección trata de recoger los resultados obtenidos a este respecto, con el objetivo de contrastarlos con las hipótesis de partida y contestar así a los objetivos y la pregunta de investigación.

En primer lugar, el análisis de las capacidades materiales, realizado a través de un estudio de la polaridad del sistema internacional, ha mostrado como la Unión Europea se constituye como un actor internacional con unos recursos de poder duro que la sitúan por encima de la mayoría de potencias del sistema, que le asignan un peso relativo suficiente en los ámbitos económico y militar como para influir en acontecimientos y resultados políticos a nivel mundial en estos ámbitos, y la importancia necesaria como para ser determinante de la propia estructura de poder internacional, de carácter multipolar. También ha mostrado la aspiración de la UE, en los últimos años, por desarrollar efectivamente una dimensión militar en su proceso de integración, que si bien presenta diversos problemas y deficiencias, derivados de la constante tensión entre la soberanía nacional y la necesidad de coordinación intergubernamental en sus procedimientos de toma de decisiones y desarrollo de capacidades, la convierte en un actor internacional capaz de actuar con relativa autonomía y eficacia en operaciones militares en el exterior.

Este análisis ha venido acompañado de una breve consideración sobre la magnitud de su influencia internacional en términos de poder blando, es decir, de su capacidad para atraer y persuadir a otros actores a través de medios ideacionales e intangibles, sin necesidad de utilizar incentivos o amenazas para poder lograr los resultados deseados en el plano internacional. Esta sección ha mostrado que la UE se sitúa incluso en una mejor posición en términos de poder blando que de poder duro en el sistema internacional, siendo el actor más influyente y atractivo, si aceptamos la representatividad del Índice de Poder Blando construido en el apartado 3.2.

Por tanto, los resultados han confirmado la primera hipótesis de investigación; la UE puede -y debe- ser considerada una gran potencia, dados sus recursos de hard power

y soft power. En términos de poder, la UE es una gran potencia cuya condición privilegiada en el sistema internacional se asienta sobre todo en su peso económico y en su influencia y capacidad de atracción ideacionales, sin desdeñar unas capacidades militares que la convierten en el tercer actor internacional más importante en el ámbito de la seguridad.

En la segunda parte de análisis sobre la identidad de la UE se ha estudiado la imagen internacional que ésta realmente proyecta, tomando como referencia sus políticas exteriores en tres ámbitos de la gobernanza global representativos y con importancia en la agenda política internacional actual. El principal resultado que se ha puesto de manifiesto, comparando este estudio con las principales teorías académicas que han intentado conceptualizar la condición de potencia propia de la Unión, es que las contradicciones en las que este actor internacional incurre a la hora de desarrollar sus estrategias de acción exterior, tanto desde una perspectiva global como específica dentro de cada ámbito, imposibilitan el poder aceptar ninguna de estas conceptualizaciones -potencia normativa, realista o de mercado- de manera particular y definitiva. Por el contrario, la Unión es capaz de proyectar, incluso dentro del mismo campo de gobernanza global, diferentes imágenes, al perseguir simultáneamente objetivos distintos, que en muchos casos chocan entre ellos, y que dan lugar a racionalidades de acción exterior contrapuestas. Este es el caso de los ámbitos del comercio internacional y la gobernanza de la energía, donde trata de sincronizar lógicas de refuerzo y difusión de reglas multilaterales y normas universales -como el comercio justo, la sostenibilidad medioambiental o el desarrollo humano-, de persecución de intereses económicos relacionados con la competitividad, el crecimiento y la expansión de su mercado interno, y de mejora o afianzamiento de sus posición geopolítica y geoeconómica.

La UE también ha sido capaz de proyectar una imagen coherente a lo largo del tiempo en ciertos sectores, como es el caso de las negociaciones internacionales del clima, donde su actuación ha sido eminentemente normativa, ha estado dirigida a producir un impacto internacional estructural y ha mostrado su compromiso con objetivos climáticos ambiciosos, aunque también se ha mostrado flexible, al intentar adaptarse a los cambios en las relaciones de poder internacionales. Sin embargo, la imagen global resultante, si tomamos el conjunto de su acción exterior -así como ciertos desarrollos institucionales internos, como la creación de la PCSD- muestra un carácter polifacético, al combinar

lógicas normativas, utilitarias y estratégicas, con distintos grados de eficacia y legitimidad internacional.

Por tanto, respecto al segundo objetivo específico de la investigación, cabe confirmar la hipótesis de partida: la Unión Europea es una potencia *sui generis*, cuya imagen internacional no se adapta a los planteamientos ofrecidos por las principales teorías académicas sobre su rol internacional, pues la complejidad de su acción exterior, derivada de una disparidad de lógicas y objetivos, trasciende tales categorizaciones.

Su excepcionalidad como potencia dentro del sistema internacional deriva de esta misma discordancia, pues, aunque provoca incoherencias y contradicciones que minan sus discursos más normativos y en último término su legitimidad, también refleja de manera precisa sus esfuerzos -y dificultades- a la hora de modificar la racionalidad realista inmanente en un escenario internacional dominado por los Estados, intentando representar una nueva categoría de actor internacional que aspira a transformar la sociedad internacional hacia un modelo de gobernanza más cooperativo, multilateral y basado en normas.

Llegados a este punto, estamos en disposición de responder a la pregunta de investigación planteada al principio del trabajo: ¿Cuál es la identidad de la Unión Europea como actor internacional, de acuerdo con sus capacidades y la lógica de su acción exterior?

La respuesta confirma la hipótesis general que ha sido esbozada en la introducción, aunque en cierta forma, ampliándola: La Unión Europea es una gran potencia y un polo en la estructura de poder del sistema internacional actual, que destaca principalmente por su poder económico y blando o ideacional, que cuenta además con unas capacidades militares relativamente amplias, y que presenta una identidad internacional *sui generis*, al superar los estándares ontológicos y normativos tradicionalmente estatocéntricos de la sociedad internacional; una identidad, sin embargo, que no encaja con ninguna de las proposiciones expuestas por las principales teorías académicas, por perseguir simultáneamente en el plano internacional objetivos normativos, estratégicos y utilitarios, que la convierten en una potencia normativa, tradicional y de mercado.

Como punto final de este apartado conclusivo, considero que cabe realizar un último apunte. Aunque la principal premisa analítica de la que ha partido esta investigación confirmaba un enfoque basado exclusivamente en el análisis de las capacidades y decisiones de la UE en materia de acción exterior, esto no niega la necesidad de desarrollar el estudio aquí planteado a través de otras aproximaciones. Al contrario, si bien se ha partido desde este enfoque para asegurar un proceso analítico más simple y objetivo, una de las lecciones fundamentales que ha arrojado este trabajo -más allá de las hipótesis de investigación- es la necesidad de combinar una perspectiva basada en el perfil material y las decisiones políticas internacionales de la UE con un estudio en mayor profundidad sobre los instrumentos, el grado de cohesión interna y las características político- institucionales en cada uno de los sectores que conforman el sistema de acción exterior europeo.

Esta lección se ha extraído principalmente del análisis de la lógica de acción exterior de la UE, condicionada por las diferencias procedimentales, de integración y los posicionamientos nacionales en los distintos sectores estudiados. Un buen ejemplo lo constituye la política climática, el único de los tres ámbitos analizados en el que parece que la UE muestra una imagen coherente a lo largo del tiempo. Buena parte de la influencia normativa de la UE en el ámbito climático y medioambiental se explica gracias a su modelo de toma de decisiones en política ambiental, al gozar de una competencia interna -el WPIEI/CC- que combina un procedimiento técnico de toma de decisiones con funciones políticas de representación nacional, y cuyo perfil se orienta a la construcción de consensos, a la sinergia institucional con la Comisión y a la formulación de posiciones medioambientales ambiciosas<sup>167</sup>.

Sin embargo, esta estructura de *policy-making* y sus éxitos en el impulso de una imagen internacional de potencia verde europea vienen en parte condicionados por la propia naturaleza de la política climática, cuya coordinación no levanta tanta resistencia y rechazo por parte de los Estados miembros como otras políticas que afectan de forma más intensa a ámbitos considerados nucleares de la soberanía estatal, lo cual facilita la creación de consensos y evita que las decisiones sean vetadas y el proceso bloqueado. Esto no obvia, sin embargo, el éxito en la organización y diseño procedimental de la

---

<sup>167</sup> COSTA, O., 2014, *op.cit.*, pp. 343-344.

propia política, un mérito que facilita enormemente la eficacia en la acción exterior y que cabe conceder a la propia Unión Europea.

Esta misma pauta es extrapolable a todas las políticas exteriores de la Unión, donde se observa una correlación positiva entre la cohesión de las posiciones estatales y la autoridad política de la UE a nivel jurídico- institucional, por un lado, y el actorness comunitario, por otro, así como entre este último y la congruencia de su acción exterior; o correlaciones negativas, en ámbitos donde la cohesión interestatal es suplantada por la discordia política y la autoridad interna de la UE se desvanece en favor del intergubernamentalismo<sup>168</sup>, dando lugar a un actorness más débil y a mayores contradicciones en su desempeño internacional.

En definitiva, el desarrollo de esta investigación también ha señalado la necesidad de combinar ambos elementos -la influencia de las características institucionales y la cohesión política entre Estados miembros- con el estudio de las capacidades y la lógica de la acción exterior de la UE, para construir un marco analítico idóneo que permita no sólo identificar la imagen e identidad que la Unión realmente proyecta en las relaciones internacionales -lo cuál ha constituido el objetivo fundamental de este trabajo- sino también explicar el cómo y el porqué de esa proyección, atendiendo a las especificidades que presenta este actor internacional en los distintos ámbitos sectoriales que constituyen su complejo sistema de acción exterior.

---

<sup>168</sup> BARBÉ, E., *op. cit.*, p.24.

## 7. Bibliografía

- BATALLER, M., F. & JORDÁN, G., J.M., “Adónde va la política comercial exterior de la Unión Europea”, *ICE*, La Agenda comercial bilateral de la UE, Noviembre- Diciembre de 2013, nº 875, pp. 11-30.
- BARBÉ, E., (dir.), *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*, 1ª edición, Madrid, Tecnos, 2014.
- BULL, H., “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 12(2), 1982, pp. 149–64.
- COSTA, O., “Haz limonada: la UE en las negociaciones del clima”, *Notes internacionales*, Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), vol. 136, noviembre 2015, pp. 1-5, p. 2.
- DAMRO, C., “Market Power Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol. 19, nº 5, 2012, pp. 682-699.
- DEL ARENAL, C., y SANAHUJA, J. A., (coord.), *Teoría de las Relaciones Internacionales*, 1ª edición, Madrid, Tecnos, 2015.
- DUCHÊNE, F., “The European Community and the Uncertainties of interdependence”, en M. Kohnstamm and W. Hager (eds) *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, 1973, pp. 1–21. London: Macmillan.
- GREVI, G., “The Interpolar world: a new scenario”. *Occasional Papers*, nº 79, European Union Institute for Security Studies, Junio de 2009.
- HYDE-PRICE, A., “Normative Power Europe: a realist critique”, *Journal of European Public Policy*, vol. 13:2, Marzo, 2006, pp. 217–234

- NYE, J.S., *Soft Power*, Public Affairs, New Hampshire, 2004.
  - MANNERS, I., “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol, 40, n°2, 2002, pp. 235-258.
  - MEUNIER, S., & NICOLAÏDIS, K., “The European Union as a conflicted trade power”, *Journal of European Public Policy*, 13:6, Septiembre 2006, pp. 906-925.
  - ORBIE, J., “Civilian Power Europe: Review of the Original and Current Debate”, *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, vol. 41(1), pp. 123–128.
  - POMPÉ, S., “Conceptualising Europe's Market Power: EU Geostrategic Goals Through Economic Means”, Universidad de Maastricht, 2020 (Junio).
  - SANAHUJA, J.S., “¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20: n°2, 2020, p. 76-84.
  - SANAHUJA, J.S., “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, 2008, pp. 297-384, p. 310.
  - SMITH, K. E., ‘The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?’, *The International Spectator*, 2000, vol. 35, pp. 11–28.
  - SODUPE, K., *La Estructura de Poder del Sistema Internacional. Del Final de la Segunda Guerra Mundial a la Guerra Fría*. Fundamentos, 1ª edición, 2002.
- WOLFERS, A., “Discord and Collaboration: Essays on International Politics”, *Baltimore: The Johns Hopkins Press*, 1962, Cap. 5, "The Goals of Foreign Policy," pp. 67- 80.

- ZIMMERMAN, 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° 4, 2007, pp. 813-832.