

> TRIBUNA / DERECHO INTERNACIONAL / ARACELI MANGAS MARTÍN

- La autora analiza el papel de Europa en el escenario internacional, en un mundo cada vez más globalizado
- Considera erróneo seguir identificando a las potencias por su capacidad militar y resalta el valor del 'poder blando'

La UE: de la periferia a actor global civil

ENTRE AYER y hoy se celebra en Bruselas un importante Consejo Europeo, considerado por muchos como trascendental para mostrar a los mercados la unidad sin fisuras de la UE en torno a la estabilidad del euro. Será uno de los últimos encuentros del semestre de Presidencia belga del Consejo de la Unión Europea que concluye el 31 de diciembre. A lo largo de estos seis meses se han celebrado numerosas cumbres (entre ellas, en octubre con China y con el conjunto de Asia; en noviembre con el G-20 en Seúl, con EEUU y la OTAN en presencia de Rusia, así como el encuentro con África o la reunión sobre el cambio climático en Cancún; y en diciembre con Rusia y Ucrania). Todas estas citas tanto pueden desmentir a los que creen que Europa está en la periferia del mundo global como dar la impresión de que Europa se excede en querer aparentar más potencia de lo que realmente es.

Desde la caída del Muro y de forma acelerada en los últimos años se viene produciendo una clara redistribución del poder económico y de la influencia en los temas globales. Los grandes cambios se produjeron ya antes de la crisis económica y financiera y ésta ha afectado poco a las economías emergentes (Brasil, Rusia, India, China y buena parte de Asia) que apenas se expusieron a las imprudencias financieras de las grandes potencias económicas como EEUU y la Unión Europea.

Determinados sectores creen observar un galopante declinar de la UE en el mundo. Estiman que se debe a su talón de Aquiles: no es una verdadera potencia pues no es una potencia militar. Es un pensamiento rancio propio de un mundo pasado en el que el carácter de potencia se medía por una única adjetivación. A los defensores de una Europa fuerte basada en el pilar militar les gustaría que la UE siguiera la senda de EEUU, cuyo gasto militar representa el 60% mundial y es igual al de toda la UE, China y Rusia juntas.

Es un craso error pensar que en el siglo XXI es suficiente o esencial la superioridad militar. Desde la Segunda Guerra Mundial, las invasiones y ocupaciones militares han sido dramáticas derrotas (Vietnam, Líbano, Afganistán -en 1979 la URSS y en 2002 EEUU-, Irak, etcétera). Las guerras entre Estados han sido y serán muy infrecuentes. Ello no significa que no haya problemas de seguridad y riesgos para la paz y nuestro bienestar.

La seguridad de un Estado y la seguridad internacional no son exclusivamente militares. Para la lucha contra el terrorismo, principal desafío en el siglo XXI, los ejércitos y los despliegues masivos convencionales no sir-

ven. Para la raíz o principal causa de todos nuestros problemas desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el problema palestino, la dominación militar de EEUU ha sido ineficaz.

Por el contrario, el dominio norteamericano ha sido aplastante en todo el planeta sin necesitar de su ejército. Ha ejercido su imperio mediante el arma audiovisual y el mundo se ha rendido a gusto. Su modelo social y cultural (*american way of life*) ha sido y es el referente en todo el mundo. Nunca ningún imperio en el pasado influyó sobre tantos cientos de millones de seres humanos y sobres sus propios adversarios.

La reordenación del poder y la influencia en la sociedad internacional es y será fundamentalmente económica-financiera y las fricciones serán más entre gobiernos y mercados que entre Estados entre sí. En un mundo con

varias zonas de gravedad, el poder es si cabe todavía más difuso y las formas de influir son múltiples. Se seguirán conformando centros de poder a escala mundial y regional y la paz se mantendrá por los equilibrios (regionales y mundiales) y no por el dominio.

Por ello, para medir la potencia de la UE en el siglo XXI hay que hacerlo desde perspectivas variadas y no sólo desde la capacidad de despliegue de costosísimos y descomunales ejércitos. En el marco de sus limitaciones, Europa tiene elementos y comportamientos propios de una potencia global. Creo que lo más grave es que no es consciente de sus enormes potencialidades como actor global, si bien no se puede comparar la notoria incapacidad de decisión rápida y ejecutiva de la UE con la actuación de un Estado, aunque sólo sea por la sencilla razón de que no es un Estado.

La Unión Europea es un actor global en términos de potencia comercial (la primera y se mantiene así desde los años 60) y de ayuda al desarrollo y acción humanitaria (también la primera potencia mundial). Otra cosa es que esta gran potencia económica infrautiliza su red comercial y su capacidad como donante y no los sabe poner al servicio de otras actuaciones y en foros diversos para exigir compensaciones políticas en términos de alianzas o apoyos. Le falta mordiente... le falta dejarse ver que es una gran potencia y los demás saben que no es consciente de su fuerza y que no la va a utilizar. Pierde fuerza persuasiva y disuasiva. Habrá que esperar un tiempo para ver si esto cambia con el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior.

También es la primera *potencia civil* del mundo: la primera en defender y extender la democracia en el mundo sin necesidad de imponer las apariencias democráticas con la guerra y la tortura. Es una potencia civil hacia adentro y hacia afuera. En el propio continente, después del fracaso en la ex Yugoslavia, la UE se ha apresurado a democratizar y estabilizar Estados europeos que nunca conocieron la democracia. La europeización ha sido la forma de democratizarlos. Además, hacia el exterior de Europa, en unos casos, su política de condicionalidad democrática y, en otros, la acción planificada de reconstrucción del Estado de Derecho y la gobernabilidad en sociedades postconflicto ha permitido extender la democracia y con ella su capacidad de movilizar la riqueza económica y social en numerosos países. Hasta para la gran potencia del siglo XXI, China, y para otros Estados emergentes las políticas de cohesión económica, social y territorial de la UE representan el modelo económico-social al que aspiran.



SEAN MACKAOUÍ

«Europa tiene, con sus fortalezas y debilidades, una función internacional de estabilización y de modelo de paz»

La política de seguridad de la UE es todavía embrionaria o está en construcción. La UE ha dado sus primeros pasos de la mano de Naciones Unidas; en el marco de operaciones de gestión de crisis y de otro tipo ha sido un socio fuerte de la ONU que ha contribuido con importantes recursos militares (efectivos humanos y materiales), civiles, financieros y técnicos a la pacificación y reconstrucción de Estados como Bosnia, Macedonia, Sierra Leona, República Democrática del Congo, etcétera. La UE aporta casi un 40% del presupuesto ordinario de la ONU, financia dos quintas partes de las operaciones de mantenimiento de la paz en el mundo y la mitad de los programas de las agencias de la ONU... No es tan irrelevante como creemos aunque no sabe obtener provecho político y visibilidad.

LA UNIÓN EUROPEA es la potencia exportadora de normatividad en esta era global. Es una potencia normativa o regulador global cuyas reglas, con indudables efectos extraterritoriales contribuyen, a la gobernabilidad de la sociedad global. Nuestra cultura grecoromana está vinculada a la fuerza de la norma como instrumento de resolución de los conflictos y de los problemas económico-sociales frente a la visión del poder militar. Es una concepción no hegemónica del poder. Es una potencia si nos atenemos incluso a la definición clásica de la capacidad de una unidad política de proteger sus intereses, de tener una visión propia del contexto internacional e influir sobre otras entidades para la resolución de problemas y situaciones que le interesan.

Es cierto que protege insuficientemente sus intereses e infrautiliza sus poderosos instrumentos en los que es primera potencia mundial. Con frecuencia, entre sus socios hay diferencias sensibles en la visión de los problemas y sus eventuales soluciones. Su sistema de adopción de decisiones no le permite influir y hacerse visible en entornos multilaterales donde tenga que competir con potencias estatales globales que pueden variar su posición en escasos minutos. Es cierto que en la UE ha habido y hay descoordinación y que al ser un orden de consenso tiene dificultades para definir sus intereses superiores en un contexto dado. Son sus debilidades innatas al no ser un Estado. Claro que otra flaqueza no menor y la más preocupante de todas es su declive demográfico.

La UE, con sus fortalezas y debilidades, ha asumido un papel propio y original en la sociedad internacional: una función estabilizadora y de modelo de paz y bienestar capaz de guiar a numerosos pueblos y Estados.

Araceli Mangas Martín es catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Salamanca.