

# Europa, ante el nuevo equilibrio de poder mundial

Felipe Sahagún\*

## Introducción

En 2009 se cumplen veinte años de la caída del muro de Berlín, símbolo del final del sistema bipolar que dominó las relaciones internacionales desde la Segunda Guerra Mundial. La transición a una nueva sociedad internacional, la Sociedad Global, ha sido tan traumática como las transiciones anteriores en la era moderna y contemporánea: a mediados del siglo XVII, con el nacimiento del estado nación; tras la revolución francesa, cuando Napoleón acabó con el principio de legitimidad dinástica; a partir de 1871, con la primera unificación alemana y el sistema europeo bismarkiano; tras la Primera Guerra Mundial, con el desmembramiento definitivo de los imperios autro-húngaro y otomano, y el surgimiento de dos nuevas grandes potencias (los EE.UU. y la URSS); y en los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, en los que se establecieron las alianzas más fuertes, se impulsó el rearme más acelerado en la historia de la Humanidad y las grandes potencias europeas perdieron sus imperios coloniales.

Para tratar de superar los enfrentamientos seculares, reconstruir una economía próspera y recuperar parte de la influencia perdida, las principales potencias europeas formaron en los años cincuenta del siglo XX tres comunidades gobernadas, como ha destacado Antonio Truyol, por “instituciones comunes de carácter federal”.<sup>1</sup>

Medio siglo después estamos lejos de los Estados Unidos de Europa, pero la “sociedad posnacional” de la que habla Jürgen Habermas<sup>2</sup> y que Delors describe como “la primera institución de la era posnacional”<sup>3</sup>, en palabras de Andrés Ortega “uno de los grandes inventos políticos del siglo XX”<sup>4</sup> o “un imperio no imperialista”<sup>5</sup> de naturaleza reticular, se ha convertido en un polo indiscutible de poder, distinto del tradicional de los Estados, seguramente limitado sólo a determinados ámbitos, pero decisivo en el nuevo equilibrio naciente del poder mundial.

Como en las transiciones anteriores, en la vivida desde 1989 se ha modificado la relación de fuerzas y el concepto de poder; la naturaleza, el número, el poder y la influencia de los actores en la sociedad internacional; su forma y capacidad de injerencia; el reparto de territorios en nuevas esferas de influencia; los sistemas socioeconómicos y las ideologías dominantes; la organización militar, los ejércitos y sus estrategias; los sistemas de alianzas y sus mecanismos operativos; y algunos principios fundamentales del derecho internacional.

El final de la Guerra Fría planteó dos grandes desafíos a la UE: ¿seguiría ejerciendo su rol histórico de reconciliador entre antiguos enemigos (Rusia y los EE.UU., Islam y Occidente); ¿se convertiría en una fuerza activa y positiva de

---

<sup>1</sup> TRUYOL SERRA, Antonio. *La integración europea. Idea y realidad*. Edit. Tecnos. Madrid 1972, p. 39.

<sup>2</sup> HABERMAS, Jürgen. *Identidades nacionales y posnacionales*. Edit. Tecnos. Madrid 1989.

<sup>3</sup> DELORS, Jacques. *El nuevo concierto europeo*. Acento Editorial. Madrid 1993.

<sup>4</sup> ORTEGA, Andrés. *La razón de Europa*. EL PAIS AGUILAR. Madrid 1994, p. 43.

<sup>5</sup> IBID, p. 50.

ordenación, estabilización y pacificación del nuevo sistema internacional en gestación?

La historia europea de los últimos 18 años permite responder positivamente a las dos preguntas, aunque

### **Un modelo y ocho tesis sobre el futuro de Europa**

“A diferencia de innumerables casos en la historia, hoy el conflicto armado no es un acompañante indisociable de la emergencia de nuevas potencias globales”, advierte Calos Buhigas. “Pese a la aparición en escena de nuevos intereses, en ocasiones contrapuestos, las relaciones internacionales se han acostumbrado a la negociación permanente y a la búsqueda consensuada de soluciones”.<sup>6</sup>

Ante la incapacidad de los Estados, por fuertes que sean, de hacer frente por separado, unilateral y eficazmente, a los principales desafíos –cambio climático, crisis financieras, proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo, tráfico de armas, drogas y personas, pandemias, migraciones incontroladas, etcétera-, es inevitable recurrir cada vez más a instrumentos como la diplomacia, la cooperación, el diálogo, el multilateralismo, la interdependencia, el respeto del estado de derecho y de los derechos humanos, la solidaridad... Manifestaciones, todas ellas, del llamado poder suave, que la UE -por elección o, como explica Robert Kagan, por naturaleza, historia o limitación- ha asumido desde el principio como su modelo preferencial.

Las misiones de paz, la ayuda al desarrollo, el éxito de la ampliación a 12 nuevos miembros desde 2004, la política de vecindad, el diálogo permanente con otros actores y el respeto de la diversidad, amenazado por el fracaso del multiculturalismo en algunos de los fundadores de la construcción europea, como Holanda, son ejemplos concretos, con sus luces y sombras, de la eficacia del modelo europeo frente a otros alternativos.

“El próximo episodio de la vida de la UE debe ser convertirse en una voz fuerte y coherente en el mundo”, escribe Buhigas. “Una Unión más activa proporcionaría elementos útiles para una globalización más inclusiva y equilibrada. Sin embargo, pese a los esfuerzos y la innegable influencia de Europa en el mundo, hoy su voz apenas se escucha y su buen trabajo es en general desconocido”.<sup>7</sup>

Las razones son muy diversas: la dispersión y debilidad del liderazgo, la ausencia de una comunicación eficaz, las contradicciones permanentes entre las estrategias de la UE y de muchos de sus miembros, la desproporción abismal entre el nivel de integración económica y político-militar, la brecha entre recursos y necesidades...

En ese rompecabezas a medio hacer, Buhigas ve cinco claves básicas que determinarán si la UE puede proyectarse con contundencia hacia el exterior: la convergencia creciente de los intereses de la UE y de sus miembros, un liderazgo eficaz, el saneamiento económico, una mayor coherencia en política exterior y dejar de ser lo que Jean Pissani-Ferry denominó “el jugador accidental” de la gobernabilidad internacional.

---

<sup>6</sup> BUHIGAS, Carlos. “Claves para el encuentro entre Europa y Asia”. *Política Exterior*. Vol. XXII. Núm. 123. Mayo-junio 2008, p.97.

<sup>7</sup> IBID, p. 99.

“El poder blando es un enfoque valioso, pero necesita ser afirmado y defendido con contundencia y mayor convicción”, advierte Buhigas. “La Unión no puede esperar más para tener una voz que defienda su posición en las organizaciones internacionales”.<sup>8</sup>

Tras una acertada crítica del modelo europeo, que Buhigas, Jeremy Rifkin<sup>9</sup> y otros muchos ven como la auténtica joya de la corona, Anthony Giddens, en su último libro, plantea ocho tesis, tan provocadoras como iluminadoras, para hacer de Europa el actor creciente, influyente y positivo que, creemos, el mundo necesita en el siglo XXI.<sup>10</sup>

Su primera tesis es que 1989 transformó también la naturaleza de la UE, no sólo la de aquellos países que se libraron del dominio comunista, pero la UE no ha asumido ni respondido todavía de forma adecuada a las fuerzas que acabaron con la URSS y con la bipolaridad.

Su segunda tesis es que, “en vista de todas estas transformaciones, nosotros (los europeístas) tenemos que desentrañar de nuevo para qué sirve la Unión Europea y convencer a una población que, actualmente, se muestra preocupada al respecto”.

Su tercera tesis es que “la razón de ser de la UE es reportar *beneficios económicos* para sus miembros que, de no existir la Unión, no obtendrían” y “ayudar a proporcionar *seguridad* a sus ciudadanos mucho más allá de la que cualquier nación por sí sola podría conseguir”. La cuarta es que, para lograrlo, “la UE ha de ser un proyecto político”. De ahí la importancia crucial de que se supere sin rupturas graves ni daños colaterales demasiado costosos la crisis provocada por el no irlandés en el referéndum del 12 de junio de 2008.

Su quinta tesis es que la superación de la crisis constitucional no es tan complicada cuando “un 90% de lo que figuraba en el documento constitucional ya existía en los tratados aún vigentes”, pero propone que en la introducción de todo nuevo tratado se incluya una declaración de intenciones que responda a la pregunta “¿Cuál es la razón de ser de la UE?”. Mucho más importante que los textos es, añade en este punto, aclarar y simplificar cuanto antes la toma de decisiones.

Su sexta tesis es que, para que la UE florezca, “debe haber algo a lo que los ciudadanos puedan sentir que pertenecen y ese algo debe ser una comunidad”, que no puede ser fruto de la casualidad sino que, en sus diversas encarnaciones, la UE ya ha desarrollado desde su cosmopolitismo, sus valores compartidos – perfectamente definidos por Habermas (libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y Estado de derecho)-<sup>11</sup> y una conciencia general de propósito común.

La séptima tesis es que, “para alcanzar sus objetivos geopolíticos, la UE debería recurrir a diversas formas de poder”, superando las dicotomías al uso: poder duro-poder blando (Nye) o poder-debilidad (Kagan).

“Esta perspectiva no implica que la UE deba ser uno de los elementos de un nuevo equilibrio de poder entre agentes con el mismo grado de influencia”, añade Giddens. “La UE no es un Estado-nación a una escala superior y de lo que se trata no es de actuar como contrapeso de Estados Unidos o de otras potencias (o

---

<sup>8</sup> IBID, p. 100.

<sup>9</sup> RIFKIN, Jeremy, *El sueño europeo*. Paidós. Barcelona 2004.

<sup>10</sup> GIDDENS, Anthony. *Europa en la era global*. Paidós, Barcelona 2007, p. 255-289.

<sup>11</sup> HABERMAS, Jürgen. *The Postnational Constellation*. Cambridge, Polity 2000, Traducido al castellano con el título *La constelación posnacional*. Paidós. Barcelona 2000.

agrupaciones de potencias). La UE es un sistema pionero de gobierno transnacional que, en principio, podría servir de inspiración a otras zonas del mundo (en las que también podrían aprender de los errores y de los callejones sin salida encontrados por la Unión Europea)”<sup>12</sup>

“Para que el papel de la UE en el resto del mundo se expanda, antes debe minimizarse un fenómeno que podríamos denominar *eurohipocresía* y que, en la actualidad, se halla amplia y alarmantemente extendido. Son tres, al menos, los aspectos en los que se hace visible (como mínimo, para los observadores externos, ya que los europeos no siempre somos tan conscientes de ello). Uno de ellos es lo dispuestos que nos mostramos siempre los europeos (como el propio Kagan ha señalado) a parapetarnos tras el poderío militar estadounidense, para, al mismo tiempo y a la más mínima ocasión, censurar a Estados Unidos por sus defectos. Los sistemas europeos del bienestar son despreciados allí, en parte, por la reticencia de los electorados nacionales a invertir en la modernización de sus fuerzas armadas y sus sistemas de armamento”.

“El segundo aspecto es que los Estados europeos todavía no han reexaminado a fondo su pasado colonial, lo cual sería especialmente relevante a la luz de su recién descubierta diversidad cultural. Los europeos fueron los agresores en la sociedad mundial durante mucho tiempo y hablar de valores europeos puede sonar a hipocresía para quienes, en zonas menos desarrolladas del mundo, continúan aún afrontando problemas heredados del colonialismo...”

“Por último, esa hipocresía frente al mundo en vías de desarrollo resulta evidente en el proteccionismo agrícola de Europa y su actitud reticente al cambio. La UE quiere ser una fuerza importante en la ayuda al desarrollo de las zonas más pobres del mundo, pero la persistencia de la PAC, pese a las concesiones que se han hecho a los productores del Tercer Mundo, envía un mensaje muy distinto”.

La tesis octava y final es que, “contrariamente a lo que pueda parecer, el actual es un momento de *oportunidad* para Europa: la oportunidad de recargarse económicamente y de situarse a la vanguardia del cambio”. Aconseja, en consecuencia, no fiarse demasiado de voces como las de Pascal Lamy y Niall Ferguson.

Lamy, europeísta donde los haya, observa últimamente en el proyecto una preocupante falta de entusiasmo y anuncia “una buena tormenta”.<sup>13</sup> Ferguson va más lejos: dibuja una UE “al borde del declive y puede que, en última instancia incluso, de la destrucción”.<sup>14</sup>

## **El poder en el siglo XXI**

Desde la clasificación de sistemas políticos de Aristóteles, el poder ha sido uno de los conceptos más importantes y polémicos de las ciencias sociales. A pesar de su centralidad, seguimos sin acuerdo sobre su naturaleza.<sup>15</sup>

En la ciencia política, desde Dahl a Lukes y, más recientemente, entre los seguidores de Foucault y de las teorías modernistas, el debate se ha centrado en el contraste entre poder como estructura y la forma en que la conciencia social facilita o dificulta la acción y la capacidad diferencial de los diversos actores.

<sup>12</sup> GIDDENS, Anthony. Op. cit. p. 284-287.

<sup>13</sup> LAMY, Pascal. *Towards World Democracy*. Policy Network. Londres 2005, p. 27 y 31.

<sup>14</sup> FERGUSON, Niall. “The End of Europe?”. Conferencia Bradley ante el *American Enterprise Institute Bradley*. Washington, 1 de marzo de 2004, p. 2. Citado por Giddens, Op. cit.

<sup>15</sup> Véase “Aims & Scope”, editorial del N° 1, Vol. 1, de *Journal of Power*. Abril 2008, p. 107.

Los internacionalistas siempre han estado divididos entre los que identifican el poder con los recursos materiales y los que lo definen desde las ideas y las percepciones. Es el eterno debate entre realistas e idealistas, útil en teoría pero reduccionista en la práctica hasta extremos poco representativos de la inmensa gama de posiciones y de matices que encontramos en la bibliografía.

Una división similar vemos en la sociología política, donde un grupo importante de autores, desde Weber, da prioridad a la autoridad y a la legitimidad, mientras que otro, próximo al realismo internacionalista, sigue obsesionado por el enfoque maquiavélico, la guerra y la simulación. Los sociólogos han estado siempre divididos entre la escuela marxista, que define el poder en términos económicos y de clases, y la weberiana, que supedita el poder a la autoridad y a la dominación

En la filosofía política el poder se ha estudiado desde los comportamientos, los efectos, las intenciones y las potencialidades o capacidades. Los antropólogos lo estudian en términos de rituales y de ceremonias. En la literatura feminista, el debate está dominado por la división entre los análisis constructivistas sociales de género y los estudios de la violencia y de los medios materiales para erradicarla.

En todas las disciplinas aparece una misma línea divisoria que separa a los partidarios de una visión negativa del poder como instrumento de dominio u opresión, de los positivistas u optimistas, que ven en el poder un ingrediente esencial de autonomía y progreso.

No es casual que el poder haya estado siempre en el centro de la reflexión sobre las relaciones internacionales, pues determina la capacidad de acción de los actores. Como señaló Raymond Aron, “poder, en el escenario internacional, es la capacidad de una unidad política para imponer su voluntad a las demás unidades”.<sup>16</sup> Para el padre de la escuela realista, Hans Morgenthau, “política internacional, como toda política, es una política de poder”.<sup>17</sup> Antonio Truyol define la sociedad internacional precisamente por “el poder de autodeterminación de las comunidades humanas que la forman”.<sup>18</sup>

Cuanto menos desarrollado está un estado de derecho, más necesario es el poder para evitar el caos. Cuando más desarrollado está, más importante es para aplicarlo. El poder es, pues, la otra cara del derecho y uno no puede existir sin el otro. Del mismo modo que las relaciones internacionales, como escribe Pascal Boniface en su manual, son, por encima de todo, “relaciones entre potencias”.<sup>19</sup>

La historia nunca ha sido un proceso lineal, recto e irreversible, y tampoco lo está siendo en la Sociedad Global surgida de la Guerra Fría e impulsada por la revolución en las comunicaciones, la globalización, la regionalización y la democratización.

“En 1945 había dos superpotencias militares (...), luchando por la supremacía, y una superpotencia económica, Estados Unidos, que estaba sola”, escribía Lester Thurow al comienzo de la última transición. “En 1992 hay una superpotencia militar, Estados Unidos, que se encuentra sola, y tres superpotencias económicas, es decir, Estados Unidos, Japón y Europa, centrada esta última en

---

<sup>16</sup> THOROW, L. *La Maison Europe*. Edit. Calman-Lévy. Paris 1992, pág. 275.

<sup>17</sup> MORGENTHAU, Hans. *Politics among Nations. The struggle for power and peace*. 5ª edición revisada. Edit Alfred .A. Knopf. Nueva York 1973, pág. 29.

<sup>18</sup> TRUYOL, Antonio. *La sociedad internacional*. Edit. Alianza Universidad. Madrid 1974, pág. 20.

<sup>19</sup> BONIFACE, Pascal. *Manuel de relations internationales*. Edit. DUNOD. París 1994, pág. 183.

**Alemania, que luchan por conquistar la supremacía económica. Sin la más mínima pausa, la disputa ha pasado del terreno militar al económico”.**<sup>20</sup>

**Cuatro años antes, en 1988, el historiador Paul Kennedy, tras un minucioso estudio comparado del surgimiento y caída de las grandes potencias en los cinco siglos anteriores, había identificado “cinco grandes concentraciones” o polos de poder mundial –Estados Unidos, URSS, China, Japón y la CEE-, “el desplazamiento del fiel de la balanza desde Rusia, los EE.UU. y la CEE hacia Japón y China”, la supervivencia de la bipolaridad militar<sup>21</sup> y el declive gradual, pero inevitable, de los EE.UU. en el sistema “si sigue dedicando el 7 por ciento de su PNB (producto nacional bruto) a la defensa, mientras sus principales rivales económicos, sobre todo Japón, dedican una proporción mucho menor”<sup>22</sup>**

**Veinte años después, a medida que se van definiendo los perfiles del nuevo sistema internacional, algunos autores, como Joseph Nye, ven a los EE.UU. como “la única superpotencia, pero sin preponderancia imperial o hegemónica. Podemos influir, pero no controlar otras partes del mundo. El poder siempre depende del contexto (las circunstancias) y el contexto de la política mundial hoy es como un juego de ajedrez tridimensional”.**<sup>23</sup>

**“El nivel superior del poder militar es unipolar, pero en el centro del tablero, el de las relaciones económicas, es multipolar”, añade. “En el nivel inferior de las relaciones transnacionales (cambio climático, narcotráfico, pandemias y terrorismo) el poder está distribuido caóticamente. El poder militar es una pequeña parte de la solución frente a estas nuevas amenazas, solución que requiere la cooperación entre gobiernos e instituciones internacionales. Incluso en el nivel superior del tablero (donde los EE.UU. representan casi la mitad de todos los gastos mundiales), nuestros ejércitos no tienen rival en los ámbitos aéreo, marítimo y espacial, pero su capacidad para controlar a los pueblos nacionalistas en los territorios ocupados es mucho más limitada”.**<sup>24</sup>

**El nuevo equilibrio de poder mundial en formación, concluye Nye, es un retorno, en cierto modo, al que predominó en el planeta durante siglos, hasta que, a partir de finales del siglo XVIII, la revolución industrial impulsó a Europa al vértice del sistema y redujo sustancialmente el poder de Asia.**

**“En 1800, Asia tenía tres quintas partes de la población mundial y producía tres quintas partes de la riqueza mundial. En 1900, tras la revolución industrial en Europa y América, la producción económica de Asia había caído a una quinta parte de la producción mundial. En 2020, Asia volverá a su proporción histórica. El surgimiento de China y la India puede generar inestabilidad, pero es un problema con precedentes y podemos aprender de la historia”,** añade Nye.<sup>25</sup>

**“Hace un siglo Gran Bretaña gestionó el surgimiento del poder estadounidense sin conflicto, pero el fracaso de la gestión mundial del surgimiento del poder alemán condujo a dos guerras mundiales devastadoras. El gran éxito de Corea del Sur en términos económicos y democráticos es otro ejemplo prometedor**

---

<sup>20</sup> THUROW, Lester. *La guerra del siglo XXI (Head to head). La batalla económica que se avecina entre Japón, Europa y los Estados Unidos*. Edic. Vergara. Buenos Ares 1992, p. 17.

<sup>21</sup> KENNEDY, Paul. *The rise and fall of the great powers. Economic change and military conflict from 1500 to 2000*. Random House. Nueva York 1987, p. 538.

<sup>22</sup> IBID, p. 532.

<sup>23</sup> NYE, Joseph. “Leadership and American Foreign Policy”. Conferencia pronunciada el 19 de mayo de 2008 en el seminario bilateral organizado por el Real Instituto Elcano y el Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos (CSIS). ARI. Real Instituto Elcano. Mayo 2008.

<sup>24</sup> IBID, p. 2.

<sup>25</sup> IBID.

para el futuro de Asia. Sería importante integrar a los países asiáticos en una estructura internacional institucional en la que puedan participar como accionistas responsables”.<sup>26</sup>

Nye aconseja al próximo presidente que practique lo que denomina “inteligencia contextual” para superar los graves retos que deja la Administración Bush. Por “inteligencia contextual” entiende una idea clara de la nueva realidad del poder, el diseño de una estrategia integrada que combine el poder duro y el poder blando y el reconocimiento de la importancia creciente de Asia.

“En los últimos ocho años hemos visto un declive del poder suave o de atracción de los EE.UU. proporcional al uso del poder duro por la Administración Bush en Irak como parte de su *guerra global contra el terrorismo*”.<sup>27</sup>

“Los académicos, futurólogos y asesores se han equivocado con frecuencia a la hora de analizar la posición de los EE.UU. en el mundo. Por ejemplo, hace dos decenios se daba por hecho que los EE.UU. estaban en declive a causa de la sobrecarga imperial. Diez años después, al final de la Guerra Fría, se dio por sentado que el mundo había quedado bajo la hegemonía unipolar estadounidense.

Algunos neoconservadores llegaron a la conclusión de que su poder les permitía decidir lo que quisieran y que los demás no tendrían más remedio que seguirlos. Charles Krauthammer bautizó esa posición como “el nuevo unilateralismo” e influyó decisivamente en la Administración Bush antes, incluso, de que los ataques del 11 de septiembre de 2001 dieran lugar a la nueva “Doctrina Bush” de guerra preventiva y de democratización coercitiva.

Este nuevo unilateralismo se basaba en una incomprensión profunda de la naturaleza del poder en la política mundial. Poder es la capacidad de conseguir que otros hagan lo que uno desea. La posesión de recursos sólo determina ese resultado en determinadas circunstancias. En el pasado el poder militar era decisivo casi siempre, pero en el mundo actual las circunstancias del poder difieren mucho en ámbitos militares, económicos y transnacionales.”<sup>28</sup>

“El próximo presidente deberá comprender la importancia de disponer de una gran estrategia integrada que combine el poder militar duro con el poder atractivo blando. En la lucha contra el terrorismo, necesitamos utilizar el poder duro contra los terroristas radicales, pero no podemos penar en la victoria si no ganamos también los sentimientos y las voluntades (*hearts and minds*) de los moderados. Si el mal uso del poder duro (en Abu Ghraib o Guantánamo, por ejemplo) empuja hacia la violencia a más terroristas de los que matamos o disuadimos, perderemos. Hoy no contamos con una estrategia integrada que combine el poder duro y el poder blando. Muchos instrumentos del poder blando – diplomacia pública, radiodifusión, programas de intercambio, ayuda al desarrollo, cooperación en desastres y contactos entre militares- están dispersos por toda la Administración y no hay una estrategia ni un presupuesto para integrarlos con el poder duro en un proyecto de seguridad nacional. Gastamos unas 500 veces más en medios militares que en radiodifusión y en intercambios. ¿Es una proporción correcta? ¿Cómo saberlo? ¿Cómo decidir entre unos medios u otros? ¿Cómo debería vincularse el Gobierno con los generadores de poder blando -desde

---

<sup>26</sup> IBID, p. 2-3.

<sup>27</sup> NYE, Joseph S. Jr. “Leadership and American Foreign Policy”. Real Instituto Elcano. ARI que recoge la conferencia pronunciada por Nye el 19 de mayo de 2008 en el seminario sobre “Las prioridades en política exterior del próximo presidente de los EE.UU.” que organizaron el Real Instituto Elcano y el Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos (CSIS) de Washington, p. 1.

<sup>28</sup> IBID, p. 2.

Hollywood a Harvard, pasando por la Fundación de Bill y Melinda Gates- de nuestra sociedad civil?<sup>29</sup>

Lamenta Nye que, por la guerra contra el terrorismo, los EE.UU. ha volcado demasiados esfuerzos en Oriente Medio y han prestado poca atención a Asia.

Señala, creo que acertadamente, que, mientras la mayor parte de las amenazas terroristas transnacionales del siglo XX consumió los esfuerzos de al menos una generación, “ganamos la Guerra Fría mediante una combinación inteligente de poder coercitivo y del poder blando de nuestras ideas. Cuando, finalmente, cayó el Muro de Berlín, no lo destruyó una salva de artillería sino los martillos y bulldozer de quienes habían perdido la fe en el comunismo”.<sup>30</sup>

“Es muy poco probable que podamos atraer a personas como Osama Bin Laden: para casos así se necesita poder duro. Pero no podemos ganar si el número de extremistas reclutados supera al número de los muertos, disuadidos o convencidos de que elijan la moderación y no el extremismo. La Administración Bush empieza a entender esta propuesta general, pero no parece saber como convertirla en estrategia”.

“En la era de la información, el éxito no es sólo fruto de la victoria militar, sino también de la historia más convincente.

### **La no polaridad**

Otro autores, como Richard Haas, presidente del Council on Foreign Relations de Nueva York, da un paso más y, a partir de los cambios en los últimos veinte años, concluye que “la característica principal de las relaciones internacionales del siglo XXI está siendo la no polaridad: un mundo dominado no por uno, dos o varios estados, sino por docenas de actores en posesión y ejercicio de diversas formas de poder”.<sup>31</sup>

A diferencia de la multipolaridad dominante hasta la Segunda Guerra Mundial, con distintos polos de poder, “un sistema internacional no polar se caracteriza por numerosos centros con poder sustancial”, en el que “no hay ningún poder dominante”. Los sistemas multipolares, añade, “pueden ser cooperativos, asumiendo incluso la forma de concierto de poder, en el que unas pocas grandes potencias colaboran en el establecimiento de las reglas del juego y en sancionar a quienes las violan; más competitivo, dentro de un equilibrio de poder; o más conflictivo, cuando ese equilibrio se rompe”.<sup>32</sup>

Teniendo en cuenta, junto a las seis grandes potencias (China, EE.UU., Rusia, India, UE y Japón) –que representan más de la mitad de la población mundial, el 75 por cien del PIB mundial y el 80 por ciento de los gastos mundiales en defensa- a las numerosas potencias regionales, a las organizaciones universales y regionales más influyentes, a las multinacionales más poderosas y a otros actores de influencia global (medios de comunicación, movimientos religiosos, políticos y sociales, ONG, organizaciones terroristas como Al Qaeda y toda clase de mafias), concluye que el poder mundial está cada vez menos concentrado, la multipolaridad –si existe- tiene poco que ver con los sistemas multipolares del pasado y muchos de los polos ya no los ocupan estados-naciones.

---

<sup>29</sup> IBID, p. 2.

<sup>30</sup> IBID, p.3.

<sup>31</sup> HAAS, Richard N. “The Age of Nonpolarity”. *Foreign Affairs*. Mayo-junio 2008, p. 44.

<sup>32</sup> IBID, p. 45.



Tridimensional, multipolar o no polar, el nuevo sistema necesita, para mantener una paz duradera, como han advertido los profesores Kegley y Raymond tras analizar los principales sistemas multipolares del pasado, “un sistema de seguridad colectivo basado en el concierto”.<sup>33</sup>

A partir de las experiencias históricas con sistemas multipolares, “las grandes potencias enfrentadas a un futuro multipolar pueden elegir entre tres caminos alternativos mientras reflexionan sobre cómo crear una forma estable de multipolaridad. Pueden actuar unilateralmente; pueden desarrollar relaciones bilaterales con uno o más Estados; o pueden comprometerse en una colaboración multilateral con otros países. Las políticas exteriores de la mayoría de las grandes potencias contienen una mezcla de actuación independiente, de actuación asociada y de cooperación global. Lo que importa es el énfasis relativo puesto en ‘ir solo’ frente a ‘ir con otros’ y si la acción conjunta es definida en términos inclusivos o exclusivos (...) Muchos estadistas y académicos animan a las grandes potencias a seguir el camino inclusivo del multilateralismo. No es una panacea para todos los problemas de seguridad del mundo, pero ofrece a la humanidad una oportunidad de evitar aquellos sistemas multipolares que contienen alianzas polarizadas y normas permisivas que, a lo largo de la Historia, han demostrado ser perturbadoras y destructivas”.<sup>34</sup>

En 2025, según el Consejo Nacional de Inteligencia estadounidense, China y la India tendrán la segunda y cuarta, respectivamente, economías más grandes del mundo, y este crecimiento está abriendo la puerta a una era multipolar en la política mundial.<sup>35</sup>

### **Europa, entre dos luces**

Europa, en el nuevo sistema en formación, se encuentra “entre dos luces”<sup>36</sup>, en lo que Fareed Zakaria califica de “zona gris”: la eurozona ha estado creciendo a un ritmo impresionante, en renta per capita a niveles muy similares a los de Estados Unidos, desde 2000. Recibe la mitad de la inversión extranjera mundial, tiene una alta productividad laboral y, en los primeros diez meses de 2007, tuvo un superávit comercial de 30.000 millones de dólares. En el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, los países europeos ocupan siete de los primeros diez puestos en la lista. Europa tiene problemas –elevadas tasas de paro y mercados laborales rígidos–, pero también ventajas, como sistemas de pensiones y de sanidad eficaces y fiscalmente sostenibles”.<sup>37</sup>

“Europa tiene, además, una desventaja crucial”, añade. “Mejor dicho, los Estados Unidos tienen una ventaja crucial sobre Europa y sobre la mayor parte del mundo desarrollado: una vibrante demografía”.

Midiendo el poder en la nueva Europa con criterios militares, demográficos, políticos, tecnológicos y económicos, el demográfico (si no contamos la inmigración) es, sin duda, el más negativo.

---

<sup>33</sup> KEGLEY, Charles W. y RAYMOND, Gregory A. *El desafío multipolar. La política de las grandes potencias en el siglo XXI*. Almuzara. Madrid 2008.

<sup>34</sup> IBID, p. 242.

<sup>35</sup> Citado por DREZNER, Daniel W., “The New New World Order”. *Foreign Affairs*. Marzo-abril 2007, p. 34.

<sup>36</sup> SENDAGORTA, Fermín. *Europa entre dos luces. ¿Declive o resurgimiento?*. Biblioteca Nueva. Real Instituto Elcano. Madrid 2007.

<sup>37</sup> ZAKARIA, Fareed. “The Future of American Power”. *Foreign Affairs*. Mayo-junio 2008, p. 33.

El político dependerá de la voluntad de los países miembros de avanzar en una misma dirección, con una misma voz, en defensa de unos mismos objetivos.

En el tecnológico, aunque Estados Unidos mantiene la ventaja demostrada por Thurow a comienzos de los noventa en algunos sectores, en otros la situación está mucho más equilibrada.

El económico, gracias en buena medida al euro y al éxito relativo de las sucesivas ampliaciones, muestra claroscuros, con datos favorables y desfavorables. El militar, por último, es embrionario, una mera sombra todavía de lo que se necesita para ejercer realmente como potencia global, de igual a igual con los EE.UU..

Nicholas Eberstadt, investigador del American Enterprise Institute especializado en demografía, calcula que para 2030 la población estadounidense aumentará en unos 65 millones, mientras que la europea se estancará. “Para entonces, Europa tendrá más del doble de habitantes de más de 65 años que menores de 15 años, con implicaciones drásticas(...) Curiosamente, muchos países asiáticos (con la excepción de la India) están en situaciones demográficas similares o peores a la de Europa”.<sup>38</sup>

Dando por descontado que el nuevo orden (no ya internacional sino societal) se articula “en una tarea lenta y titánica que llevará décadas y cuyo aprendizaje será doloroso, la realidad del día a día se jugará, como siempre, alrededor del orden crecientemente multipolar de las grandes potencias”, escribe Emilio Lamo de Espinosa en sus reflexiones sobre el futuro a medio y largo plazo.<sup>39</sup>

Sumando exclusivamente las proyecciones demográficas y económicas, obtiene una lista provisional de potencias mundiales dirigida por los EE.UU., seguidos por los cuatro BRIC)<sup>40</sup> más Indonesia y México. En resumen: tres asiáticas, tres americanas y ninguna europea.

Como, evidentemente, Europa, la UE –con 500 millones de habitantes y un PIB como el americano- cuenta, hay que afinar el análisis.

Apoyándose en la investigación de Victor Bulmer-Thomas, ex presidente de la Chatham House londinense, quien incluye, para calcular el poder en el siglo XXI, además de la demografía y de la economía, otras cinco variables -la fuerza militar, el poder político, el territorio, el *soft power* y la voluntad de autoafirmación o nacionalismo-, y puntuando cada variable con un máximo de 4 puntos y un mínimo de 1, obtiene los resultados que vemos en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. Ocho Criterios de poder**

	USA	UE	China	India	Brasil	Rusia
<b>1. Población</b>	2	2	3	4	1	1
<b>2. Territorio</b>	3	2	3	1	1	4
<b>3. Economía</b>	4	3	3	2	1	1
<b>4. Liderazgo político</b>	4	1	3	3	2	3
<b>5. Ejército</b>	4	1	3	3	1	2
<b>6. Soft Power</b>	1	3	2	3	1	1
<b>7. Autoafirmación</b>	3	1	4	3	1	4
<b>8. Poder nuclear</b>	4	3	3	2	0	4

<sup>38</sup> Citado por Zakaria, op. cit. pág. 34.

<sup>39</sup> “Potencias emergentes y nuevo juego estratégico mundial”. *Panorama Estratégico 2007-2008*. Instituto Español de Estudios Estratégicos/Real Instituto Elcano. Madrid 2008, pág. 218.

<sup>40</sup> Siglas de Brasil, Rusia, India y China.

TOTAL	25	16	24	21	8	20
-------	----	----	----	----	---	----

Los resultados obtenidos son un indicador aproximado de poder emergente, con los EE.UU. y China disputándose el liderazgo mundial, flanqueados por Rusia e India, y seguidos por el resto, muy por detrás, entre ellos, la UE, cuya relevancia, en palabras de Lamo de Espinosa, “dependerá mucho de que sea capaz de superar su actual crisis y hablar y actuar unitariamente”.<sup>41</sup>

### El no irlandés

“No creo que Europa tenga miedo de Europa”, declaraba el lingüista, filósofo e historiador Tzvetan Todorov el 23 de junio de 2008 nada más conocer la noticia de la concesión del Premio Príncipe de Asturias de las Ciencias Sociales 2008 por “su papel integrador y su sensibilidad conciliadora” en una “Europa que sortea los fantasmas de una nueva crisis estructural”.<sup>42</sup>

“Los franceses, los holandeses y los irlandeses que dijeron *no* en los distintos referendos no votaban contra la idea de Europa. Votaban contra la Europa que les presentaban. Una Europa donde predominan las exigencias administrativas y económicas, y donde los pueblos están desposeídos de todo poder. Democracia quiere decir poder del pueblo en su raíz esencial. Y los pueblos europeos no tienen el poder en Europa. Hay muchos grados intermedios que los alejan de esa realidad y de esa conveniencia. Prevalece un peligroso burocratismo. La única elección directa es la del Parlamento, que es una institución democrática, pero limitada en su influencia (...) El no irlandés no es una condena a Europa. Hay fenómenos antieuropeos en el continente, pero se trata de un aspecto completamente marginal. Quizá un 10 por ciento es hostil a Europa. Los europeos, que son europeístas, quieren otra Europa. De ahí estos sobresaltos en el proceso constitucional”.<sup>43</sup>

“Frente a una crisis europea”, titulaba el *Financial Times* sin alarmismo su principal editorial del 30 de junio en respuesta al no irlandés al Tratado de Lisboa en el referéndum celebrado dieciocho días antes.<sup>44</sup> El subtítulo resumía el cambio de prioridades de la presidencia de la UE para el resto del año: “Francia debe construir un consenso sobre el Tratado”.<sup>45</sup>

Dos días más tarde, el *International Herald Tribune* abría su portada con el siguiente titular: “Pursuit of EU pact ‘pointless’, Pole says”. Dos de sus mejores especialistas europeos resumían así las declaraciones del presidente de Polonia, Lech Kaczynski, al diario *Diennik*, calificando de inútil seguir con el proceso de ratificación mientras no se supere el problema irlandés.<sup>46</sup>

“No tengo ni idea de qué va el tratado”, confesaba un hombre de pelo gris al *Economist* nada más votar en Dublín. “Si hubiéramos votado sí, habríamos

<sup>41</sup> LAMO DE ESPINOSA, Emilio, op. cit, pág. 218-219.

<sup>42</sup> Declaraciones a Ruben AMON, corresponsal en París de *EL MUNDO*, 23 de junio de 2008, p. 46.

<sup>43</sup> IBID.

\* Pseudónimo profesional de Felipe Marañón Marcos, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

<sup>44</sup> El resultado oficial fue 53’4% en contra del Tratado y 46’6% a favor, con una participación del 53%.

<sup>45</sup> “Facing up to a European crisis”. *Financial Times*, 30 de junio de 2008, p. 12.

<sup>46</sup> CASTLE, Stephen y DEMPSEY, Judy. “Pursuit of EU pact ‘pointless’, Pole says”. *International Herald Tribune*, 2 de julio de 2008, p. 1 y 3.

respaldado el aborto y la llamada a filas en un Ejército europeo”, comentó una joven. A su lado una anciana murmuraba: “Queremos seguir con lo nuestro”. Y un joven barbudo añadía: “El Tratado significa homosexualidad y toda clase de cosas”.<sup>47</sup>

Nada de esto puede sorprender a los diplomáticos, políticos y técnicos (los llamados eurócratas) que pululan por los corredores del poder en Europa. Precisamente porque lo sabían, optaron por ratificaciones parlamentarias como un instrumento mucho más seguro en todos los países miembros de la Unión menos Irlanda. El resultado irlandés, al final, les ha dado la razón, pues ha dejado en muy mal lugar la democracia directa. Lo que no es sostenible es defender los referenda sólo cuando el resultado conviene y denigrarlos cuando no conviene. Esto sí que es poco democrático.

El ministro francés de Exteriores, Bernard Kouchner, se apresuró a culpar a la incertidumbre económica, al miedo a la globalización y a la dificultad para comprender leyes e instituciones tan complejas como las de la UE. “Nadie entiende nada, empezando por mí”, declaró. “Me parece que tenemos que volver a lo esencial, mejorar la transparencia e infundir más confianza en los ciudadanos”.<sup>48</sup> Aunque no le faltara parte de razón, el propio Kouchner ayudó muy poco a los partidarios del sí en Irlanda cuando, tres días antes de la votación, dijo que “los irlandeses serían las primeras víctimas del no”.

Encuestas como la publicada por el periódico *Ouest-France* el 20 de junio indican que el mal irlandés está mucho más extendido de lo que Kouchner cree. A la pregunta “*La construcción europea es hoy para usted una fuente de esperanza o de temor?*”, sólo un 30% respondió que una fuente de esperanza. Un 33% ve en ella una fuente de temor y un 37% ni lo uno ni lo otro. En cinco años, los optimistas en Francia se han reducido a la mitad (del 61% al 30%).<sup>49</sup> Con estos datos, otro referéndum como el de 2005 habría dado resultados todavía más negativos.

El Eurobarómetro de junio mostraba que sólo el 52% de los ciudadanos de la UE considera que la pertenencia a la Unión es beneficiosa para su país. En Francia, la cifra era del 48%, menos de la mitad pero 18 puntos por encima de la encuesta de BVA para *Ouest-France* citada por *Le Monde*.

No se pueden ignorar estas opiniones, pero tampoco convertirlas en dogmas. En las mismas fechas, por ejemplo, *Le Monde* publicaba otra encuesta, -de TNS Sofres-, en la que la UE salía mucho mejor parada. A la pregunta “*Qué papel cree usted que juega la UE en...?*”, un 63% lo calificaba de positivo en la lucha contra el terrorismo, un 60% en la protección medioambiental y un 52% en la defensa y la política exterior. Eran mayoría, sin embargo, los que lo calificaban de negativo en la lucha contra la inseguridad (43%), la situación económica (24%), la inmigración (28%), la inflación (27%) o la lucha contra el paro (41%).<sup>50</sup>

En su balance semanal de la prensa internacional, David Seaton señalaba que la propuesta de la Comisión Europea, durante la campaña del referéndum irlandés, de la semana laboral de 60 horas no pudo ser más inoportuna. Se hacía eco, como colofón de una gama muy diversa de opiniones, de las lecturas a largo

---

<sup>47</sup> CHARLEMAGNE. “Democracy in Europe”. *The Economist*. 21 de junio de 2008, p. 48.

<sup>48</sup> En BARBER, Tony. “France tells Czechs not to delay EU treaty”. *Financial Times*. 1 de julio de 2008, p. 2.

<sup>49</sup> BRESSON, Henri de y RICARD, Philippe. “La présidence française de l’Union s’ouvre dans un climat tendu par le non irlandais”. *Le Monde*, 1 de julio de 2008, p. 9.

<sup>50</sup> En BRESSON Henri de y RODIER, Anne. “Les Français sceptiques sur la capacité de M. Sarkozy à relancer l’Europe”. *Le Monde*. 26 de junio de 2008, p. 9.

plazo que, tras el no irlandés, hicieron dos de los analistas más influyentes del momento: William Pfaff en el *New York Times* y Gideon Richman en el *Financial Times*.

Parece que la UE se encamina hacia “la continuidad de la Europa actual y de la ampliada como una zona de economía y de intercambios comerciales integrados, asociada informalmente y subordinada a los Estados Unidos, sin una política exterior definida ni una personalidad internacional diferenciada por culpa de intereses y de los conceptos en conflicto de sus numerosos miembros”, escribía Pfaff.<sup>51</sup>

“Ser irrelevante no está considerado especialmente digno o noble”, señalaba Richman. “No obstante, podría ser la alternativa lógica de Europa. Puede afirmarse que la Unión Europea ha alcanzado una especie de nirvana. Es demasiado poderosa para ser atacada y demasiado débil para pedirle que arregle los problemas del mundo. Europa ha llegado a convertirse en una Suiza de tamaño gigante”.<sup>52</sup> Es una imagen muy próxima a la de Venus frente a los marcianos estadounidenses que hizo célebre Robert Kagan en *Policy Review*.<sup>53</sup>

Desde el Keble College de Oxford, Larry Siedentop deplora el partenarismo dominante en las reacciones de los Gobiernos europeos al no irlandés y advierte que “los mercados (dando a entender que a eso se reduce todavía, en lo esencial, la UE) no generan gratitud, sólo los sistemas políticos lo hacen (...) y quienes quitan importancia a los resultados del referéndum (...) ignoran las razones profundas de los votantes nacionales: el miedo a perder su identidad como ciudadanos y la autoestima”.<sup>54</sup>

Para Siedentop, haríamos muy mal en denigrar o subestimar estos sentimientos porque, en su opinión, reflejan el miedo a perder lo mejor de la historia moderna y contemporánea de Occidente: la democracia liberal. “Cunde la idea en Europa, especialmente entre los jóvenes, de que (a cambio de las libertades conseguidas con tanto sacrificio) se ofrece una pseudodemocracia y un gobierno burocrático remoto edulcorado ligeramente por un Parlamento Europeo”, añade.<sup>55</sup>

Lo fundamental, concluye, es la pérdida del idealismo que movió en sus orígenes a la fundación de las Comunidades, un idealismo anclado en la abolición de la guerra en suelo europeo y en la reconciliación franco-alemana, claves de la paz y prosperidad actuales que muchos dan por inamovibles o garantizadas sin comprender que son el fruto de la construcción europea y no sus causas, y que si la construcción se frena, es más que probable, como advertía el excanciller alemán Helmut Schmidt tras la caída del muro de Berlín, que volvamos al equilibrio inestable y, con frecuencia, muy violento de los viejos nacionalismos europeos.

Habiendo residido en Bruselas seis de los últimos ocho años, Robert Kagan se ha convertido en un observador privilegiado de la realidad europea. Su posición hoy coincide bastante con la de Siedentop: “He percibido en este tiempo una pérdida constante de autoconfianza en Europa, una vuelta hacia adentro y un creciente pesimismo sobre el futuro”.<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> En SEATON, David. “La Unión Europea, ¿una Suiza gigante?”. *EL MUNDO*. 5 de julio de 2008, p. 30.

<sup>52</sup> IBID.

<sup>53</sup> La metáfora es una síntesis de un ensayo que se publicó más tarde en forma de libro y se tradujo al español con el título *Poder y Debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Edic. Taurus, Madrid 2003.

<sup>54</sup> Siedentop, Larry. “Europe is failing to restore idealism”. *Financial Times*. 2 de julio de 2008, p. 11.

<sup>55</sup> IBID.

<sup>56</sup> KAGAN, Robert. “Sliding toward irrelevance”. *International Herald Tribune*. 27 de junio de 2008, p. 4.

**“Se habla mucho de los males de la economía estadounidense, pero pocos europeos se sienten hoy herederos del mundo”, añade. “La economía alemana va bien, pero es una excepción e incluso los alemanes temen que sea una bonanza pasajera. Y la satisfacción de los europeos por la debilidad del dólar y la fortaleza del euro es una distracción de temores fuertemente arraigados a que los gigantes asiáticos sobrepasen y marginen a Europa en la economía internacional. El gran vecino de Europa también causa inquietud. Todos los días algún dirigente europeo pide una política energética común frente al monopolio depredador ruso, pero todos los días los rusos llegan a algún nuevo acuerdo que prima a unos europeos sobre otros”.**

**“Los europeos están mucho más preocupados que cuando llegué por la inmigración y la identidad cultural (...), y pocos confían en que Europa sea capaz de integrar a los nuevos inmigrantes”.**

**“Hasta los menos religiosos parecen preocupados por la erosión de la Europa cristiana por el flujo incesante de musulmanes y de cultura musulmana, de ahí las protestas de primeros de 2008 contra la modesta sugerencia del arzobispo de Canterbury de acomodar la sharía a la legislación británica”.**

**“Más sorprendente, si cabe, es el continuo desafío a la unidad europea. La UE sigue siendo una organización milagrosa y nadie debería apostar por su desaparición, pero las grandes potencias europeas guardan celosamente sus prerrogativas en política exterior, especialmente y comprensiblemente cuando se trata de poner en peligro a sus soldados”.**

**“Para rematarlo, hay un consenso general en la falta de un liderazgo fuerte. A Gordon Brown se le considera débil. Angela Merkel está atada en su gran coalición y, aunque a muchos estadounidenses e italianos les gusta Silvio Berlusconi, tiene mala imagen en la mayor parte de la Europa no italiana. Cuando, como un estadounidense más, señalo la imagen refrescante de Nicolas Sarkozy, fuera de Francia recibo sólo silencio o ceños fruncidos. En Gran Bretaña y Alemania, a Sarkozy se le ve sólo como espuma y siempre barriendo para Francia, no para Europa. El interés de cada uno parece difuminar en todas partes el interés común”.**

**El Tratado de Lisboa, con el nombramiento de un presidente y de un ministro de Exteriores con otro nombre, ayuda a resolver –si entra en vigor y sigue perfeccionándose- algunos de los problemas que percibe Kagan, quien, como buen euroescéptico, ya da por muerto (cuarto párrafo de la segunda columna de su artículo) al Tratado. Si fuera así y la UE se debilitara irremisiblemente, ¿los EE.UU. deberían lamentarlo o alegrarse?**

**“Todo esto son malas noticias para los Estados Unidos”, contesta. “Porque en un mundo de grandes potencias emergentes, dos de las cuales (China y Rusia) resulta que son autocracias, los Estados Unidos necesitan que sus democracias amigas tengan la máxima fortaleza posible. Una Europa unida, independiente y capaz interesa a los EE.UU., aunque estemos muchas veces en desacuerdo. Siempre preferiré que sea Europa, no la Rusia de Vladimir Putin o la China de Hu Jintao, la que domine el siglo XXI.”.**

**El peligro –concluye- del último golpe a la confianza europea es que los aliados de EE.UU., Gran Bretaña incluida, se hundan gradualmente en la irrelevancia global. Ya se escuchan voces en Londres aplaudiendo esa posibilidad.**

**Siempre ha habido minorías en Europa que han preferido la irrelevancia a parecerse a los EE.UU., asumiendo responsabilidades globales, pero es prematuro confundir a esas minorías con el sentimiento mayoritario de los 27, como hace**

Kagan cuando escribe que “Europa ha comenzado a instalarse en un rol como el de una tragedia griega, comentando sin cesar y emitiendo juicios sobre las acciones de los protagonistas –Oh Edipo, destruido por el orgullo irrefrenable-, pero con escaso o nulo efecto en el desenlace del drama”.

### **Límites y avances de la PESD**

Esa es la impresión que produce muchas veces la retórica del Alto Representante, pero, a diferencia de lo que dice Kagan, además de comunicados la UE en los últimos años también ha pasado a la acción, aunque su acción tenga poco que ver con los hechos, medios y objetivos de los EE.UU..

No parece –la historia y la realidad de los últimos cincuenta años lo desmienten- que Europa haya llegado al punto de no retorno descrito por Kagan en el nuevo equilibrio de poder mundial en formación.

Para Aldecoa, posiciones como las descritas forman parte de lo que él llama “el mito de la No Política Exterior”. Frente a ellas, tenemos una UE que, desde hace años, “cuenta con una política exterior de alcance global. Mantiene relaciones estructuradas de diálogo político, contenido económico y social prácticamente con todas las regiones del planeta que han producido importantes resultados (...) La realidad de la Unión Europea hoy día es que es una potencia estabilizadora, que contribuye a cambiar regímenes por todo el planeta, una potencia del comercio exterior, de la cooperación al desarrollo, promotora de algunos de los más importantes marcos de gobernanza global, etc y cada día más una potencia en la gestión de crisis”.<sup>57</sup>

El punto de partida del proyecto global para la UE es, como destaca Aldecoa, el *Libro Blanco sobre la Gobernanza*,<sup>58</sup> la Declaración de Laeken,<sup>59</sup> la Estrategia Europea de Seguridad,<sup>60</sup> el Tratado constitucional y su reencarnación en el Tratado de Lisboa. En Laeken, sobre todo, “se pasa ya de fijar el objetivo en el logro de una Europa-potencia a poner el acento en la responsabilidad de la Unión Europea ante la globalización y en ver qué puede ésta aportar para una mejor gobernanza mundial”, escribe Aldecoa.

Araceli Mangas es mucho menos optimista. “Se utilizan eufemismos (la necesidad de una sola voz, un solo rostro, de una identidad exterior) para ocultar que, en materia de PESC, carecemos de ideas y de intereses solidarios y que no sólo no disponemos de medios para hacer frente a nuestras responsabilidades en el mundo ni en Europa (como se demostró en la guerra de los Balcanes), sino que *no* estamos dispuestos a *asumir solidariamente responsabilidades* en el mundo. No hay voluntad ni intención de formar parte de un sistema de poder compartido que pueda decidir *quién, dónde y cómo hacer algo en nombre y por cuenta* de la Unión Europea”.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. “Del mito de la ‘No Política Exterior’ a la realidad del peso creciente de la Unión Europea en el mundo”. En *Escritos de internacionalistas en homenaje al profesor Iñaki Aguirre Zabala*. Edit Universidad del País Vasco 2007, p. 113.

<sup>58</sup> Comisión Europea. *Libro Blanco sobre la Gobernanza* 25 de julio de 2001, COM (2001) 428 final.

<sup>59</sup> Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en <http://ue.eu.int>. Para un análisis más profundo, ver los trabajos de Aldecoa Luzarraga F. citados en *Escritos de internacionalistas...*, Op. cit, p. 88-89.

<sup>60</sup> Consejo Europeo. “Una Europa segura en un mundo mejor”. Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 13 de diciembre de 2003, en <http://www.consilium.europa.eu>.

<sup>61</sup> MANGAS MARTÍN, Araceli. *La Constitución Europea*. Iustel, Biblioteca Jurídica Europea. Madrid 2005, p.228-229.

Tras repasar el contenido del Tratado en los ámbitos de la política exterior, la seguridad y la defensa, reconoce que “la letra (...), como siempre, no es mala, pero al menos la música suena mejor y la concertación práctica está dejando cierta huella positiva y reconfortante. Aunque la diplomacia (...) y el ‘ejército europeo’ progresan lentamente y aún deberán esperar mucho, la Unión Europea está demostrando en sus intervenciones con sus capacidades civiles y militares –por supuesto autorizadas por la ONU-, por ejemplo en Bosnia, en la República del Congo y en Macedonia, que sabe asumir con un éxito respetable el papel de gran potencia civil, la única gran potencia civil que sabe mantener el orden, prevenir un conflicto o reconstruir una sociedad y un Estado, sin violar los derechos humanos de la población de los países intervenidos”.

Mangas resalta, como novedad digna de mención, el compromiso de ayuda mutua en caso de agresión a un Estado miembro, aunque su ejecución se la endose a la OTAN, y concluye que “con seguridad el *talón de Aquiles* de la Unión Europea es su inexistente Política Exterior y de Seguridad Común. La UE no es capaz de definir su posición cuando los desafíos de la paz y la guerra asolan a la Humanidad, como todos pudimos comprobar con la falta de lealtad de algunos socios europeos en los grandes conflictos bélicos de los años noventa y de comienzos de este siglo XXI. La Unión tiene pendiente una gran decisión y parece incapaz de tomarla en el medio plazo: saber qué papel debe jugar ante el mundo en esta sociedad global liderada hasta ahora por una sola hiperpotencia y si está dispuesta a asumir el liderazgo global. No tenemos conciencia de qué hay que hacer, qué responsabilidades debemos asumir ante el mundo global. No tiene voluntad (la UE se entiende) de liderar el mundo ni sabe aún cómo hacerlo”.<sup>62</sup>

Como vemos, Aldecoa ve el vaso medio lleno, mientras que Mangas lo ve medio vacío.

La pregunta de los cien millones, a la que nadie logra dar respuestas que la mayoría de los europeos respalden, es qué ideales pueden y deben sustituir hoy a los ideales fundadores y cómo lograr que los ciudadanos europeos los asuman.

Sin nuevas misiones movilizadoras y legitimadoras de la integración será difícil avanzar, y resulta difícil definir esas nuevas razones de ser cuando han desaparecido las amenazas que motivaron su creación. Es evidente que se han multiplicado los riesgos, pero su dispersión, difuminación y percepción tan diferente por los ciudadanos de los 27 hacen muy difícil que sirvan para impulsar otro gran salto adelante como los que hicieron posible el Acta Única o el euro.

Ayudaría a superar este nuevo revés un pacto renovado de Berlín y París que tire del resto, pero las contradicciones de Sarkozy, sus excesos verbales y su falta de coherencia en algunas de las principales iniciativas de su primer año en el Elíseo, como la Unión para el Mediterráneo, no invitan al optimismo.

Buscando paralelismos con la Europa napoleónica a partir de lo que él denomina “los círculos difusos que empiezan a operar y seguirán posiblemente operando en la Unión Europea”<sup>63</sup>, Santiago Petschen ve en los últimos tratados, siguiendo a Charles Powell, “una Europa liderada por Francia con los votos prestados de Alemania”.<sup>64</sup>

“Como elemento potenciador de ese núcleo se halla, en un lugar destacado en la actualidad, la economía francesa con su gran capacidad exportadora en

---

<sup>62</sup> IBID, p. 231.

<sup>63</sup> PETSCHEN, Santiago. *La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder*. Plaza y Valdés, Madrid 2005, p. 164.

<sup>64</sup> IBID, p.163.



servicios y en productos agrícolas, por delante de Alemania y Japón, y sólo un poco detrás de los Estados Unidos. En el sector industrial ocupa también un puesto muy de vanguardia. De resultados de todo ello, una decisión tomada por Alemania y Francia va a contar con más peso que una decisión concebida por una Comisión independiente”. Nadie lo discute, pero todos podemos observar lo difícil que está resultado desde la desaparición de Mitterrand y la retirada de Helmut Kohl lograr acuerdos estratégicos entre Berlín y París.

### **Mundialización, ampliación y EE.UU.**

“Han despertado los viejos fantasmas de la Europa política”, afirmaba el columnista de *El País* José Vidal Beneyto, europeísta convencido. “¿Queremos crear una comunidad política única o sólo un espacio económico coordinado pero múltiple?”, se preguntaba. “La pregunta sigue todavía en el aire y es evidente que cuanto más numerosos sean sus miembros, más difícil será que encuentren una respuesta coherente y satisfactoria para todos”.<sup>65</sup>

Entre las causas de las dificultades crecientes para culminar la integración europea en un actor geopolítico coherente, distinto sin duda de los estados nación clásicos pero con la unidad y la voluntad de acción suficientes para alcanzar el estatus de potencia global, quitaba importancia a la inexistencia de un *demos* europeo y destacaba, en cambio, los efectos negativos de la mundialización, de las ampliaciones y de la oposición de los EE.UU. “a un orden político europeo (...) desde el Atlántico hasta los Urales”,<sup>66</sup> recuperando la imagen que hizo popular en su día el presidente francés, Francois Mitterrand, con su fallido proyecto de Confederación.

“Durante decenios, se ha creído que las naciones europeas iban a pasar de la integración económica nacional a una integración económica europea, de flujos de capitales nacionales a flujos europeos y de empresas nacionales a empresas europeas”, comentaba Gordon Brown poco antes de sustituir a Tony Blair en Downing Street. “Resulta que hoy el marco es mundial, no europeo”.<sup>67</sup>

No es verdad que las empresas europeas no se sientan ya europeas en la sociedad global. “Europa sigue siendo crucial para nosotros”, reconoce Michel de Virville, secretario general de Renault. “Nos da una fuerte base de apoyo”.<sup>68</sup>

No se trata ya de leyes proteccionistas, sino de políticas comunes, coherentes y duraderas sobre libertad comercial y libre competencia, universidades punteras capaces de formar los ingenieros suficientes, una mano de obra preparada, en fin, todo lo que facilita un ambiente favorable para la creatividad y el crecimiento. El desinterés de muchas grandes empresas europeas en la UE se debe a que la Unión ha dejado de ofrecer aquellos incentivos y a que, en muchos aspectos, en vez de ayudar, se ha convertido en un lastre para competir a escala global.

Aunque se ha convertido en un lugar común culpar a la globalización – identificada con mundialización, deslocalización, competencia desleal y pérdida de empleo- de cualquier crisis sectorial o general en Europa o los EE.UU., los datos hoy por hoy no lo confirman. El comercio mundial –un 5%, aproximadamente del PIB hace un siglo- no llega aún al 20% del PIB mundial. La inversión extranjera

---

<sup>65</sup> VIDAL-BENEYTO, José. “Imposible Europa política”. *El País*, 5 de junio de 2008, p. 6.

<sup>66</sup> IBID.

<sup>67</sup> Citado por Erich LE BOUCHER en “La ‘maison’ européenne”. *Le Monde*. 17-18 de diciembre de 2006, p. 30.

<sup>68</sup> IBID.

directa es varias veces ese porcentaje, pero la mayor parte de ese aumento, en Europa, se ha producido entre los distintos estados miembros de la UE.

Los avances en el sector de la información y de las telecomunicaciones abren grandes posibilidades de especialización y de multiplicación del comercio internacional, pero no estamos todavía en esa fase. De hecho, más del 70% del empleo en Europa corresponde al sector servicios, sector que, hasta ahora, ha vivido al margen del comercio internacional y, por consiguiente, de la globalización. Si el sector servicios, como parece que está sucediendo de forma embrionaria en la banca y en telecomunicación, se globaliza, quienes ya culpan a la globalización de todos nuestros males tendrán razones para hacerlo. Hoy no las tienen y, según el sistema principal de vigilancia, el llamado European Restructuring Monitor (ERM), el número de puestos de trabajo perdidos en Europa por la deslocalización de sus empresas en busca de mejores mercados, no llega al 8 por ciento.<sup>69</sup> (Ver Cuadro)

**Cuadro 2. Regiones de destino de los empleos deslocalizados por nacionalidad de las empresas (2003-2006) (% de todos los empleos deslocalizados por compañías de cada nacionalidad)**

National companies	DE	IE	FR	IT	PT	FI	SE	UK	Multi-country	EU
Asia	33.7	63.3	33.2	38.5	22.2	46.8	19.9	93.4	0.0	65.9
CEE	73.0	70.3	56.1	30.1	77.8	50.3	75.7	2.3	0.0	28.2
Asia, excl. CEE	27.0	29.7	13.9	28.6	22.2	36.4	9.3	93.2	0.0	60.8
Other	0.0	0.0	30.0	41.3	0.0	13.3	15.0	4.6	0.0	11.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	100.0
Other EU companies										
Asia	69.0	19.4	50.9	77.3	10.0	42.8	38.8	67.1	56.2	52.1
CEE	89.4	50.2	66.7	100.0	94.6	42.8	68.9	37.9	69.5	68.9
Asia, excl. CEE	10.6	19.4	19.4	0.0	5.4	0.0	18.8	42.3	30.3	27.8
Other	0.0	30.4	13.9	0.0	0.0	57.2	12.3	19.8	0.2	3.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
US companies										
Asia	23.9	24.5	28.6	0.0	4.8	100.0	37.6	15.2	67.5	33.1
CEE	92.5	36.1	91.8	100.0	84.4	0.0	62.4	59.2	64.7	75.1
Asia, excl. CEE	7.5	7.2	0.0	0.0	4.8	100.0	37.6	15.2	18.0	12.2
Other	0.0	56.7	8.2	0.0	10.8	0.0	0.0	25.5	17.3	12.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: European Restructuring Monitor.

<sup>69</sup> ERM REPORT 2007. "Restructuring and employment in the EU: The impact of globalisation". European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Office for Official Publications of the European Communities 2007, p. 1. [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu).

Evidentemente, la deslocalización no es más que una vía de impacto de la globalización en el mercado de trabajo. La importación directa de productos a precios mucho más bajos ha aumentado desde que, tras la caída del muro de Berlín, se ha duplicado la fuerza laboral activa en China y en la India, y estos países se han convertido en la locomotora del crecimiento mundial.

El FMI comprobó en 2007 que la globalización había tenido un impacto negativo en las rentas del trabajo en las economías desarrolladas entre 1982 y 2002. ¿Qué impacto exactamente? Las rentas del trabajo disminuyeron en ese decenio en, aproximadamente, un 0'1% al año, algo menos de la mitad de su reducción total y, según el estudio, debido, fundamentalmente, a la variable migratoria.<sup>70</sup>

En el conjunto de las economías más desarrolladas de la UE y la estadounidense son porcentajes mínimos, que no justifican un no o un sí a un Tratado si no fueran factores fácilmente manipulados y exagerados por minorías políticas que utilizan la globalización y la inmigración como armas de destrucción masiva para fines que poco o nada tienen que ver con las virtudes y defectos de la construcción europea.

¿Son las ampliaciones una causa real del desencanto de muchos ciudadanos de la UE con la organización y, sobre todo, con los dirigentes que han decidido dar otro impulso a la construcción europea? La percepción de las ampliaciones es posible, pero la realidad no justifica en absoluto las percepciones más negativas.

Antes de responder, es obligado reflexionar sobre lo que la integración en la UE significa para los nuevos países miembros. El testimonio del periodista polaco Adam Michnik refleja bien los sentimientos de muchos ciudadanos de Europa central y oriental.

Para Michnik, el ingreso en la UE fue un sueño hecho realidad: el sueño de “la democracia en lugar de la dictadura, del pluralismo en lugar del monopolio, del derecho en lugar de la jungla, de la libertad de prensa en lugar de la censura, de la diversidad en lugar de la conformidad, de las fronteras abiertas en lugar de las alambradas y los muros, de la tolerancia en lugar de la ideología impuesta, de la creatividad en lugar de la obediencia ciega, de la posibilidad de un estado de bienestar y de un desarrollo solidario en lugar de la pobreza y el subdesarrollo, en fin y sobre todo, el sueño de un derecho humano a vivir con dignidad, de poner fin a la consideración de cada ser humano como propiedad del Estado”.<sup>71</sup>

Y añadía: “Para sus nuevos miembros, la UE no es sólo un proveedor de recursos materiales, sino también un modelo de tradiciones democráticas y de cultura política basada en el pluralismo y la tolerancia. Su sistema de valores – arraigadas en las tradiciones de la Cristiandad y de la Ilustración, del pensamiento democrático y del pensamiento totalitario- es bien conocido. De los nuevos miembros de la UE depende hacer buenos esos valores y llevar a la UE lo mejor de los suyos”.

“Europa –como señalaba Jonathan Eyal, profesor británico de relaciones internacionales y analista militar- se construyó en sus inicios aceptando con más o menos ecuanimidad el olvido de la mitad del continente, incluidos centros históricos de la civilización europea como Praga y Budapest. Resulta un tanto

---

<sup>70</sup> IBID, p.

<sup>71</sup> MICHNIK, Adam. “Waiting for freedom, messing it up”. *International Herald Tribune*, 26 de marzo de 2007, p. 8.

irónico que sea precisamente la vuelta de estos centros la que ha provocado en la UE su actual crisis existencial”.<sup>72</sup>

La crisis tiene que ver en parte con el proceso, pues no está claro cómo hacer lo que hay que hacer. En parte tiene que ver con la identidad. La Europa cohesionada fuertemente alrededor del eje franco-alemán se ha esfumado y nadie sabe qué poner en su lugar. Y es una crisis en parte también político, pues la idea de Europa de muchos de los países poscomunistas, por razones obvias, es diferente. ¿Cómo van a ver igual la cesión de soberanía, aunque siempre sea compartida, cuando llevan tan poco tiempo ejerciendo, tras medio siglo en la sombra soviética, verdadera soberanía? ¿Cómo van a ver igual al viejo oso herido que, durante tanto tiempo, les causó tanto sufrimiento ante la indiferencia de las democracias?

El resultado, como ha dicho el ex ministro de Exteriores alemán Joschka Fischer, durante años uno de los máximos defensores europeos de una Europa Federal dirigida por un verdadero Gobierno europeo, es una UE que navega “con el piloto automático, estancada, en una profunda crisis”.<sup>73</sup> El impacto real de la ampliación no confirma, sin embargo, su conexión directa con los nuevos tambores de crisis. Tampoco está claro el alcance real de la crisis.

La división por la invasión de Irak nunca se hubiera producido en los términos en que se produjo sin el apoyo de muchos europeos del Este a los EE.UU.. El proyecto estadounidense de instalar bases antimisiles en Polonia y la República checa hubiera sido impensable más al oeste, pero, aunque sea con el piloto automático, es sorprendente la capacidad de la UE.

A pesar de su actitud crítica en muchos debate cruciales, como el constitucional, Polonia está recibiendo en el septenio 2007-2013 más de cien mil millones de dólares, más de la mitad de lo recibido por España desde su ingreso, en 1986.

“La UE reduce el riesgo político”, explica el europarlamentario liberal británico Chris Dudd. “También ejerce un poder blanco en su periferia que tiene un efecto de transformación mucho más importante que la agenda neocon estadounidense en el Oriente Medio. Y los países balcánicos que quieren entrar en la familia democrática europea tienen que adaptarse”.<sup>74</sup>

El Comité de la UE de la Cámara de los Lores ha publicado una amplia investigación sobre el impacto de las últimas ampliaciones en la Unión.<sup>75</sup> Aunque se pueden consultar numerosos trabajos similares de fuentes muy diversas - oficiales, semioficiales y privadas-, sus conclusiones, con ligeros matices, reflejan bastante bien la realidad, que difiere de la retórica o demagogia utilizadas con frecuencia para justificar el pesimismo creciente en muchos países respecto de la Unión.

Las sucesivas ampliaciones, lejos de frenar la construcción europea, la han reforzado y consolidado. Toda la historia de la integración ha ido acompañada y retroalimentada por las ampliaciones y cada una de ellas, desde la primera en 1973, cuando entraron en el club el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, “ha

---

<sup>72</sup> COHEN, Roger. “A transformed Europe is still a work in progress” *International Herald Tribune*. 24 y 25 de marzo de 2007, p. 1 y 6.

<sup>73</sup> IBID, p.1.

<sup>74</sup> IBID, p.6.

<sup>75</sup> Véase *The Further Enlargement of the EU: threat or opportunity?*, 53rd Report, Session 2005-06, HL Paper 273, publicado el 23 de noviembre de 2006 por el European Union Committee de la Cámara de los Lores, la respuesta del Gobierno británico a dicho informe, recibida en Westminster el 18 de enero de 2007, y el debate de la Cámara sobre el informe y la respuesta, que tuvo lugar el 9 de mayo de 2007. El informe de seguimiento (follow-up report), con todos los datos, se publicó el 11 de julio de 2007.

impulsado nuestra prosperidad, nuestros derechos y oportunidades, y nuestra capacidad para competir en un mercado global más difícil. Al mismo tiempo las ampliaciones han cimentado los valores de la democracia y del estado de derecho en toda Europa”.<sup>76</sup>

El Consejo Europeo de diciembre de 2006 reconoció oficialmente que “la ampliación ha sido una historia de éxito para la Unión Europea y para Europa en su conjunto. Ha ayudado a superar la división de Europa y ha contribuido a la paz y a la estabilidad en el continente. Ha inspirado reformas y ha consolidado principios comunes de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, estado de derecho y economía de mercado.”<sup>77</sup> El mercado interior y la cooperación ampliadas ha aumentado la prosperidad y la competitividad, y ha facilitado una mejor respuesta de la Unión ampliada a los desafíos de la globalización. La ampliación también ha reforzado el peso de la UE en el mundo, convirtiéndola en un socio internacional más fuerte”.<sup>78</sup>

Los parlamentarios británicos que redactaron el informe, representantes de todos los partidos y nada sospechosos de eurooptimismo, atribuyen la brecha creciente entre gran parte de las opiniones públicas y los principales expertos a la actitud hostil adoptada por muchos dirigentes políticos, a la comunicación escasa o nula sobre los beneficios de las ampliaciones y a la contaminación de las percepciones públicas por los efectos más conflictivos de la inmigración y de las crisis económicas.

“Además de una comunicación activa, deberíamos subrayar la importancia de una aplicación rigurosa de los criterios de ingreso a los candidatos actuales y futuros”, añaden. “Esto aseguraría que todos los nuevos miembros están perfectamente preparados para la adhesión y para inspirar una mayor confianza en la eficacia del proceso”.

Las prenegociaciones, negociaciones de ingreso y condiciones de adhesión plena durante los periodos de transición han sido, seguramente, el instrumento más eficaz de proyección de estabilidad y democracia desde la Segunda Guerra Mundial en todo el planeta.

Lo fueron para Grecia, Portugal y España, y lo están siendo para los antiguos miembros del bloque soviético que han ingresado o aspiran a hacerlo. Actualmente está en gestación el proceso de adaptación de los Balcanes occidentales para su ingreso futuro. Desde 2007 a 2013 el 55% del Instrumento de la UE para la Preadhesión (presupuestado en 11.570 millones de dólares) se destinará a esta región europea, la única desde el Atlántico a los Urales donde han estallado guerras abiertas en suelo europeo desde 1945. Ni Turquía ni los países balcánicos se conformarán con “asociaciones privilegiadas” como querrían algunos dentro de la UE.

Aunque su ingreso definitivo presente muchas más dificultades y pueda aplazarse todavía muchos años, ¿alguien duda del efecto positivo que las negociaciones con la UE ha tenido en la liberalización de Turquía, en los progresos en la solución del conflicto chipriota y en la superación de las diferencias greco turcas sobre las aguas y el espacio aéreo del Egeo? Podrán discutirse los ritmos y los plazos, pero la dirección parece la adecuada.

---

<sup>76</sup> IBID.

<sup>77</sup> Para un análisis global de la aportación de la UE a la consolidación de la democracia, ver el trabajo de Fridé en <http://www.fride.org/publicacion/132/indice-de-las-politicas-europeas-para-la-promocion-de-la-democracia-2000-2006>.

<sup>78</sup> IBID.

Las últimas ampliaciones incrementaron la población de la UE en unos 100 millones, un 30% aproximadamente, el PIB de los 15 en un 5% y su poder adquisitivo en un 10%. Lógicamente, con las últimas ampliaciones, al integrarse economías mucho menos desarrolladas, bajó la renta media por habitante y se desplazó la dirección de los flujos de los fondos estructurales y de cohesión hacia los nuevos miembros. Se están cumpliendo, en términos generales, las previsiones de la Comisión de un aumento anual del PIB de los nuevos miembros de entre un 1 y un 2%,<sup>79</sup> y el efecto en el comercio de la UE con terceros está siendo marginal con una excepción: la reorientación masiva del comercio de los países de Europa Central y Oriental del este al oeste.

De hecho se están recuperando los porcentajes del comercio con Occidente que estos países tenían en la segunda y tercera décadas del siglo XX. Tal como se preveía, el porcentaje del comercio intracomunitario, que era de un 55% aproximadamente antes de las ampliaciones, no ha dejado de aumentar desde 2004.

Las ampliaciones han aumentado paralelamente, aunque en menos de 3 puntos, el porcentaje de la economía mundial que representaba la UE a 15: un 32% del PIB mundial y un 25% del comercio mundial. El aumento del peso económico de la UE, con sus inevitables derivadas políticas, en la sociedad global, según los principales expertos, no ha venido tanto de las ampliaciones como del euro y del reforzamiento del mercado único.

En el ámbito político, las ampliaciones han impulsado cambios importantes en las relaciones externas de la UE, empezando por los vínculos con Rusia, con los EE.UU. y con el extranjero más próximo tanto del Este como del Sur.

## **La relación transatlántica**

Durante la mayor parte de la Guerra Fría la función más importante de la UE para la seguridad transatlántica, desde la perspectiva de Washington, fue asegurar la cohesión y la prosperidad de Europa Occidental para evitar crisis internas que facilitasen la propagación y llegada al poder de los partidos comunistas. Desde las perspectivas europeas, en plural, cada miembro de la UE tenía sus prioridades, que rara vez coincidían.

Con el fin de la Guerra Fría, la UE ha tenido, como prioridad esencial, impulsar la transición a la democracia y a la economía de libre mercado del antiguo bloque soviético, de los Balcanes y de los vecinos del Mediterráneo. La cuestión, a medida que nos alejamos de 1990, es si la UE está dispuesta y pone los medios necesarios para, además de seguir con su rol histórico de exportador de estabilidad a su extranjero próximo, proyectar su influencia en el resto del planeta. Si lo hace, como parece dispuesta, ¿en qué condiciones? ¿Con una estrategia y una agenda propias, manteniendo su dependencia nuclear y convencional de los EE.UU. o indistintamente, de acuerdo con las circunstancias?

Aunque la URSS se haya ido, la dependencia europea de la energía rusa sigue teniendo implicaciones estratégicas en las relaciones transatlánticas. La influencia estadounidense en Asia, que la convierte todavía en la primera potencia del

---

<sup>79</sup> European Comisión. *The economic impact of Enlargement*. Junio de 2001. Se puede acceder al documento en [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/enlargement\\_papers/enlargementpapers04\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/enlargement_papers/enlargementpapers04_en.htm).

Pacífico, genera unas relaciones de los EE.UU. con China, Japón, Taiwán, la India y las dos Coreas que nada tienen que ver con las que pretende fraguar la UE en esta región del mundo.

Las guerras de los Balcanes, Irak, la multiplicación de las situaciones de crisis, el euro, la renacionalización de la seguridad y la defensa en Europa y la respuesta al terrorismo de Al Qaeda han diluido los viejos recelos estadounidenses hacia una política de seguridad y defensa europea, pero Washington sigue condicionando su apoyo a la no duplicación de esfuerzos con la OTAN, a la transparencia y a los intereses estratégicos estadounidenses, que no siempre coinciden con los de la mayor parte de los europeos.<sup>80</sup>

Las inversiones y el comercio entre los EE.UU. y la UE, que han sido los dos socios más importantes en el último medio siglo, se han reforzado (ver Cuadros 3 y 4).

**Cuadro 3. Comercio de la UE27 con los EE.UU.**  
(en millones de dólares)

	<b>Exports</b>	<b>Imports</b>	<b>Balance</b>
<b>2000</b>	238 203	206 280	31 923
<b>2001</b>	245 594	203 298	42 296
<b>2002</b>	247 934	182 621	65 313
<b>2003</b>	227 281	158 125	69 157
<b>2004</b>	235 498	159 371	76 128
<b>2005</b>	252 852	163 802	89 050
<b>2006</b>	<b>268 905</b>	<b>177 711</b>	<b>91 195</b>

**Cuadro 4. Inversiones directas de la UE en los EE.UU. y de los EE.UU. en la UE**

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>EU25 FDI in the USA (outward)</b>	158 706	2 704	51 388	8 423	<b>29 493</b>
<b>USA FDI in the EU25 (inward)</b>	79 643	57 609	51 935	9 292	<b>17 110</b>
<b>Net EU25 FDI flows (outward minus inward)</b>	79 063	-54 905	-547	-869	<b>12 383</b>

Fuente: Eurostat. STAT/07/57. 27 de abril de 2007.

Según un informe de la Universidad John Hopkins, dos tercios de todas las inversiones en los EE.UU. en 2005 procedieron de Europa y sólo las inversiones de los EE.UU. en Bélgica ese año (hablamos de un país de 10 millones y medio) superaron en cuatro veces las inversiones estadounidenses en China.

<sup>80</sup> BRIMMER, Esther. *Seeing blue: American visions of the European Union*. Cjhailt PaperNº 105. Institute for Security Studies of the European Union. Septiembre de 2007.

Los EE.UU. y la UE, juntos, representan todavía el 60% del comercio mundial y una proporción similar del PIB mundial.<sup>81</sup> El comercio bilateral supera cada año un billón (con b) y medio de dólares. Si al comercio añadimos la inversión extranjera, la relación comercial trasatlántica anual supera los 3 billones de dólares. Entre seis y siete millones de estadounidenses van a trabajar cada día a filiales europeas en los EE.UU. y otros tantos a filiales estadounidenses en Europa. El 60% de todo el tráfico aéreo civil corresponde al que se produce entre Europa y los EE.UU., que aumentará en los próximos años gracias al proceso de liberalización recién acordado en este sector.<sup>82</sup>

Tal como han señalado Hamilton y Quinlan, la globalización ha ocurrido más rápido y ha alcanzado mayor profundidad entre Europa y Norteamérica que en cualquier otra parte del mundo.<sup>83</sup>

Si a la relación económica añadimos la estrecha cooperación militar en Afganistán y en la lucha contra Al Qaeda, en la apertura de rutas gasísticas con Asia Central y el Caspio, y, tras muchos años de desencuentros, finalmente –por lo que ha trascendido la semana pasada de la cumbre del G-8 en Japón- también en la lucha contra el cambio climático, es evidente que lo que nos une a los EE.UU. sigue siendo mucho más importante que lo que nos separa. Tan importante que resulta difícil imaginar soluciones eficaces para ninguno de los grandes desafíos de la sociedad internacional global sin un acuerdo previo entre la UE y los EE.UU..

Las dudas que plantea José Vidal Beneyto sobre la actitud estadounidense hacia la integración europea, sin embargo, siguen siendo válidas en términos geoestratégicos, pues Washington nunca ha ocultado sus recelos hacia la consolidación de la integración política de sus aliados europeos. En otras palabras: ha separado siempre la integración económica y las ampliaciones, que ha favorecido desde los años del Plan Marshall, de la integración político-militar, que sistemáticamente ha visto como una amenaza potencial para sus intereses.

Aunque tenga algunos elementos de verdad, la explicación de Vidal-Beneyto de la última crisis no se ve respaldada por los datos y cae en la tan manida búsqueda de chivos espiatorios externos cada vez que Europa afronta una crisis. La bibliografía está llena de ejemplos que lo prueban.<sup>84</sup> La última obra de Gabor Steingart, director de la oficina berlinesa de *Der Spiegel*, titulada *Weltkrieg um Wohlstand. Wie Macht und Reichtum neu verteilt werden* (La guerra por la riqueza: pugna global por el poder y la prosperidad, 2006), responsabiliza a los países asiáticos y su falta de consideración por los derechos humanos como causa principal de los problemas de Europa en general, y de Alemania en particular.

---

<sup>81</sup> Citado por Carlos Buhigas Schubert en “Claves para el encuentro entre Europa y Asia”. *Política Exterior*, Vol. XXII, Ným. 123. Mayo-junio 2008, p. 96.

<sup>82</sup> US State Department. *US Interests in the new EU Member Status...* Conferencia de Daniel S. Sullivan, subsecretario de Asuntos Económicos, Comerciales y Energéticos. 8 de noviembre de 2007. Ver <http://www.state.gov/e/eeb/rls/rm/2007/99634.htm>.

<sup>83</sup> HAMILTON, Daniel S. y QUINLAN, Joseph P. *Partners in prosperity, the changing geography of the transatlantic economy*. John Hopkins University, School of Advanced International Studies (SAIS), Washington D.C. 2004. Citado por Carlos Buhigas. Op. cit. p. 96.

<sup>84</sup> La última obra de Gabor Steingart, director de la oficina berlinesa de *Der Spiegel*, titulada *Weltkrieg um Wohlstand. Wie Macht und Reichtum neu verteilt werden* (La guerra por la riqueza: pugna global por el poder y la prosperidad, 2006), responsabiliza a los países asiáticos y su falta de consideración por los derechos humanos como causa principal de los problemas de Europa en general, y de Alemania en particular. Citado por Carlos Buhigas Schubert, Op. cit. p. 96-97.



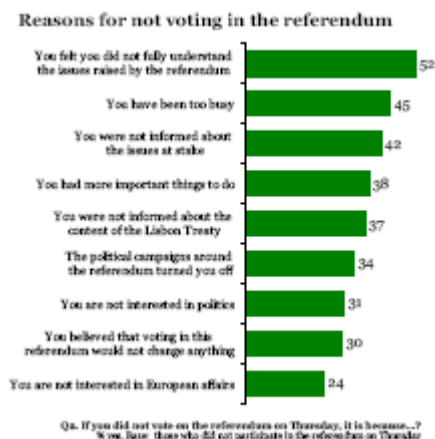
## Causas y salidas de la crisis

Las causas, por lo tanto, de la última crisis provocada por el no irlandés hay que buscarlas en otra parte.

Gallup realizó una encuesta por teléfono para la Comisión Europea entre el 13 y el 15 de junio con una muestra de 2.000 entrevistados seleccionados al azar para tratar de aclarar las razones del no.<sup>85</sup>

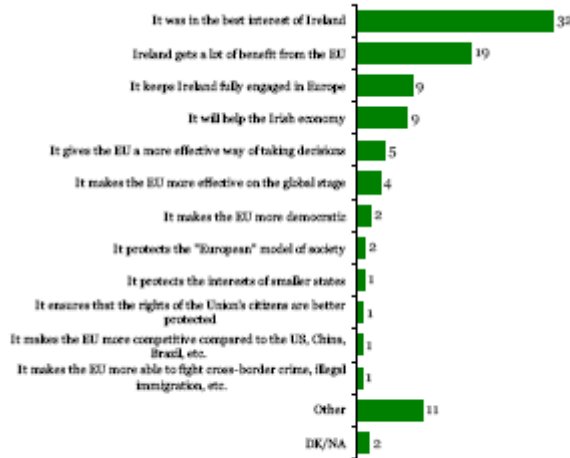
- Más de la mitad de los que no votaron (el 47% del censo) dijo que se abstuvo porque no entendía lo que estaba en juego. La razón principal de los que votaron sí mencionaron fue que la UE ha sido beneficiosa para Irlanda.
- Uno de cada cuatro de los que votaron no explicó, como razón primera, la falta de información.
- La mayor parte de los jóvenes, mujeres y desempleados votó no; la mayor parte de los profesionales, ejecutivos y jubilados votó sí.
- La mayor parte de los que rechazaron el tratado se declaró convencida de que, con la victoria del no, Irlanda sale fortalecida para renegociar el tratado, mantener la neutralidad y preservar el sistema fiscal. Dos de cada tres votantes a favor del tratado piensa que Irlanda resulta debilitada.
- El 68% de los votantes (también un alto porcentaje, por lo tanto, de los que votaron a favor) confiesa que la campaña contra el tratado fue mucho más convincente. (Ver Cuadro)

Cuadro 5. Encuesta tras el referéndum en Irlanda



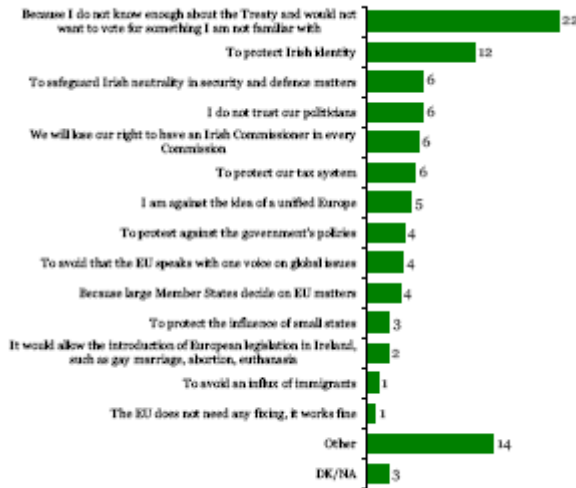
<sup>85</sup> *Post-referendum survey in Ireland. Preliminary results.* Flash Eurobarometer 245. Comisión Europea, 18 de junio de 2008.

### Reasons for voting "yes" on the Lisbon Treaty



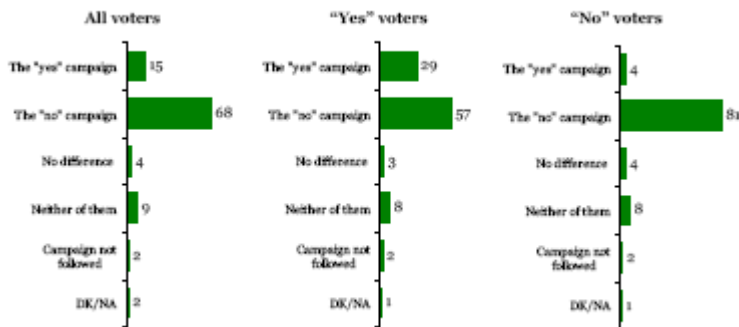
Q8. Please tell me what are the reasons why you voted "yes" to the treaty?  
% of all answers, base: those who participated and voted 'Yes' in the Referendum on Thursday

### Reasons for voting "no" to the Lisbon Treaty

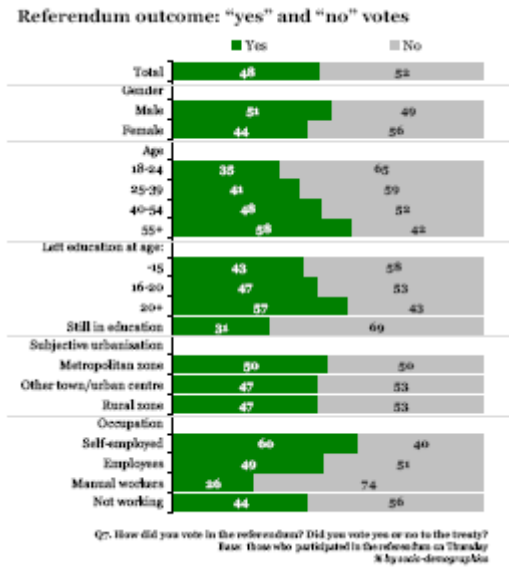


Q9. Please tell me what are the reasons why you voted "no" to the treaty?  
% of all answers, base: those who participated and voted 'No' in the Referendum on Thursday

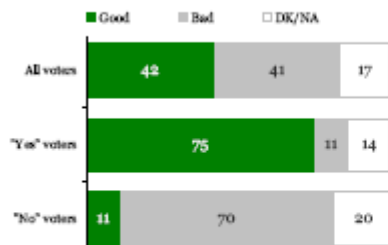
### Which campaign was the most convincing?



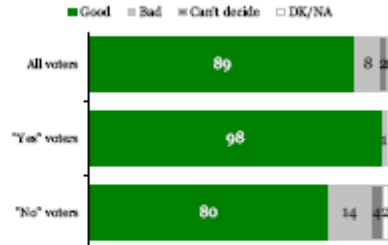
Q5. In your opinion which campaign was the more convincing, the "yes" or the "no" campaign?  
% base: those who participated in the referendum on Thursday



Is the Lisbon Treaty good or bad for Ireland?



Support for Irish membership of the EU



Sería un grave error confundir el no en Irlanda, como tres años antes los noes en Francia y Holanda al tratado constitucional, como un rechazo de la UE. En el último gráfico del eurobarómetro de Gallup se ve claramente que no es así.

Entre las salidas posibles de la última crisis –nuevo referéndum en Irlanda, renegociación o protocolo aclaratorio sin modificación del tratado, la UE optó por seguir adelante con las ratificaciones, ganar tiempo y confiar en una solución diplomática que facilite antes de un año un nuevo referéndum en Irlanda como el que necesitaron para sacar adelante el Tratado de Niza.

Tras reunirse con la canciller alemana, Angela Merkel, el presidente francés advirtió que, mientras no entre en vigor el Tratado de Lisboa, no tiene sentido seguir adelante con las negociaciones de ampliación. Es un primer aviso a los euroescépticos de que su actitud tiene un precio. Tal vez sea un mensaje tardío, teniendo en cuenta las condiciones en que se han realizado las últimas ampliaciones, pero más vale tarde que nunca.

“Legalmente, los 26 restantes pueden renunciar a los actuales tratados y restablecerlos con un miembro menos, pero esa maniobra sólo tendría sentido si todos los demás están firmemente comprometidos a empujar a Irlanda fuera de la UE”, afirmaba Charles Grant, director del Centre for European Reform.<sup>86</sup>

Si hubiera una voluntad mayoritaria de avanzar por esa vía, que no la hay, los miembros más euroescépticos, como el Reino Unido y la República Checa,

<sup>86</sup> GRANT, Charles. “Dealing with No”. *TIME*, 30 de junio-7 de julio de 2008, p. 27.

seguramente tratarían de impedirlo. El resultado, probablemente, sería la consagración definitiva de la Europa de dos o más velocidades. “De seguir por ese camino, el referéndum irlandés habría desatado una cadena de acontecimientos que rompen la UE tal como la conocemos”.<sup>87</sup>

El presidente polaco no es el único obstáculo para seguir adelante con las ratificaciones en espera de que Irlanda aclare su posición y proponga soluciones, pero todos reconocen que, si la crisis no se resuelve durante la presidencia francesa, será mucho más complicado resolverla en el primer semestre de 2009, con el más euroescéptico de todos, el presidente checo Václav Klaus, en la presidencia semestral. Es improbable que Klaus logre lo que deje sin atar Nicolas Sarkozy en el segundo semestre de 2008.

### **Efectos en la presidencia francesa**

El no irlandés ha sido un duro varapalo para los planes de Sarkozy, que había puesto grandes esperanzas en su semestre presidencial para borrar de una vez por todas la imagen antieuropea proyectada con el rechazo en 2005 al mal llamado tratado constitucional y para dar un nuevo impulso a la construcción europea en los términos más favorables para la consolidación de los intereses globales de Francia.

La larga lista de objetivos que, antes del 12 de junio, el Elíseo había anunciado para su presidencia –relacionados con la inmigración, la energía, el cambio climático, la defensa, la política agrícola común, la política social y las relaciones con los vecinos mediterráneos, Ucrania y Rusia- han quedado ensombrecidos por el no irlandés, cuya solución requiere en primer lugar el acuerdo de los 27 y, en segundo lugar, una respuesta definitiva, que podría retrasarse al menos hasta la cumbre de diciembre.

Sin un acuerdo europeo sobre la forma de reducir en un 20% los gases de efecto invernadero de aquí a 2020, será difícil conseguir un acuerdo mundial en la cumbre de 2009 en Copenhague para ultimar un compromiso pos-Kioto.

El pacto sobre inmigración presenta menos dificultades, pues casi todos los países miembros coinciden en la necesidad de una política común y en un endurecimiento de la legislación vigente, pero las diferencias nacionales sobre los plazos de retención, asistencia letrada, condiciones para la reunificación familiar y repatriaciones hará difícil la aplicación de lo que se decida en el otoño.

La crisis alimentaria mundial, que ha provocado un fuerte aumento de los precios y ha reactivado el debate sobre los subsidios agrícolas en Europa y en los EE.U., es una presión añadida sobre los 27 para avanzar en la reforma de la PAC, ampliando los márgenes de ayudas a los agricultores y su desconexión de los niveles de producción. Seguramente se levantarán las barreras a la sobreproducción y las cuotas de los productos lácteos, que tantos quebraderos de cabeza causaron a los ganaderos españoles en los años de adhesión.

Será muy difícil para Francia frenar la tendencia hacia una reducción gradual de los subsidios agrícolas, con este u otro nombre, sobre todo si no aumentan los ingresos, por lo que tratará de mantener las barreras proteccionistas con nuevas normas sanitarias que tengan el mismo efecto preferencial.

El choque entre Francia, partidaria más que nunca, a causa del aumento de los precios, de asegurar la independencia agrícola europea, y los defensores, como

---

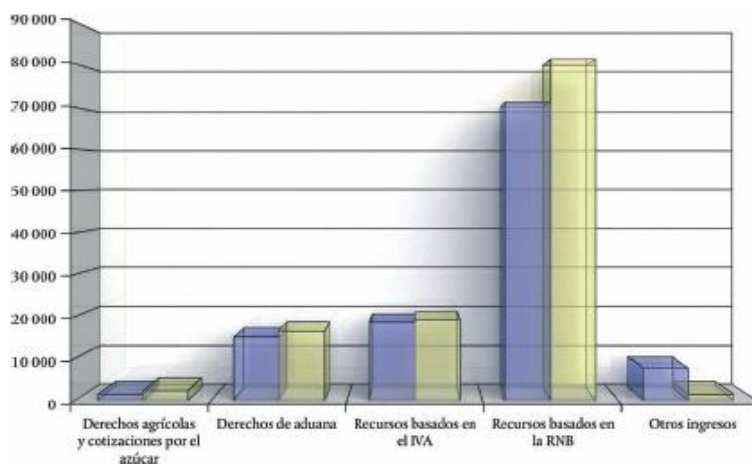
<sup>87</sup> IBID.

el Reino Unido y el comisario europeo de Comercio Peter Mandelson, de la liberalización para facilitar un nuevo acuerdo comercial mundial en la llamada ronda de Doha es inevitable.

París desea enmarcar este debate en una reflexión más amplia sobre los presupuestos de la UE, congelados desde 2002 y que apenas representan el 1% del PIB de los 27, sumando todos los conceptos por los que la UE obtiene ingresos: derechos de aduanas, impuestos sobre importaciones agrícolas, un porcentaje del iva y un porcentaje de la renta nacional bruta de cada país. (Ver Cuadro 6)

### 3. DESGLOSE POR TIPO DE INGRESOS

Tipo de ingresos	Presupuesto 2007		Presupuesto 2008	
	Millones de euros	%	Millones de euros	%
Derechos agrícolas y cotizaciones por el azúcar	1 44 9,10	1,3 %	2 316,60	1,9 %
Derechos de aduana	15 08 3,80	13,2 %	16 4 31,90	13,6 %
Recursos basados en el IVA	18 51 7,23	16,3 %	19 095,67	15,9 %
Recursos basados en la RNB	71 15 3,08	62,5 %	81 077,59	67,4 %
Otros ingresos	7 64 2,61	6,7 %	1 4 25,00	1,2 %
<b>Total</b>	<b>11 3 845,82</b>	<b>100,0 %</b>	<b>120 3 46,76</b>	<b>100,0 %</b>



Fuente: Presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2008. Resumen de datos. Comisión Europea, enero de 2008. <http://ec.europa.eu/budget/library/pub>.

“Este presupuesto hace tiempo que dejó de representar las prioridades políticas europeas”, señala el Center for European Policy Studies en un informe publicado en mayo de 2008. “Se trata de un presupuesto resultado de decisiones adoptadas hace decenios y de sucesivos ajustes al alza decididos bajo presiones externas o por oportunismo político. Su creciente alejamiento de las nuevas necesidades y de las actuales prioridades políticas debilita el apoyo de la opinión pública a la Unión”<sup>88</sup>

No parece fácil, por muchos tratados que se aprueben, lograr la masa crítica necesaria de una potencia global mientras la UE, a pesar de tantas críticas de despilfarro y burocracia como recibe, siga administrando ese raquítico porcentaje de la riqueza total de la UE y contando para su gestión con 24.000 funcionarios y

<sup>88</sup> IOZZO, Alfonso; MICOSSI, Stefano, y SALVEMINI, Maria Teresa. *A new Budget for the European Union?* CEPS Policy brief. N° 159. Mayo de 2008.

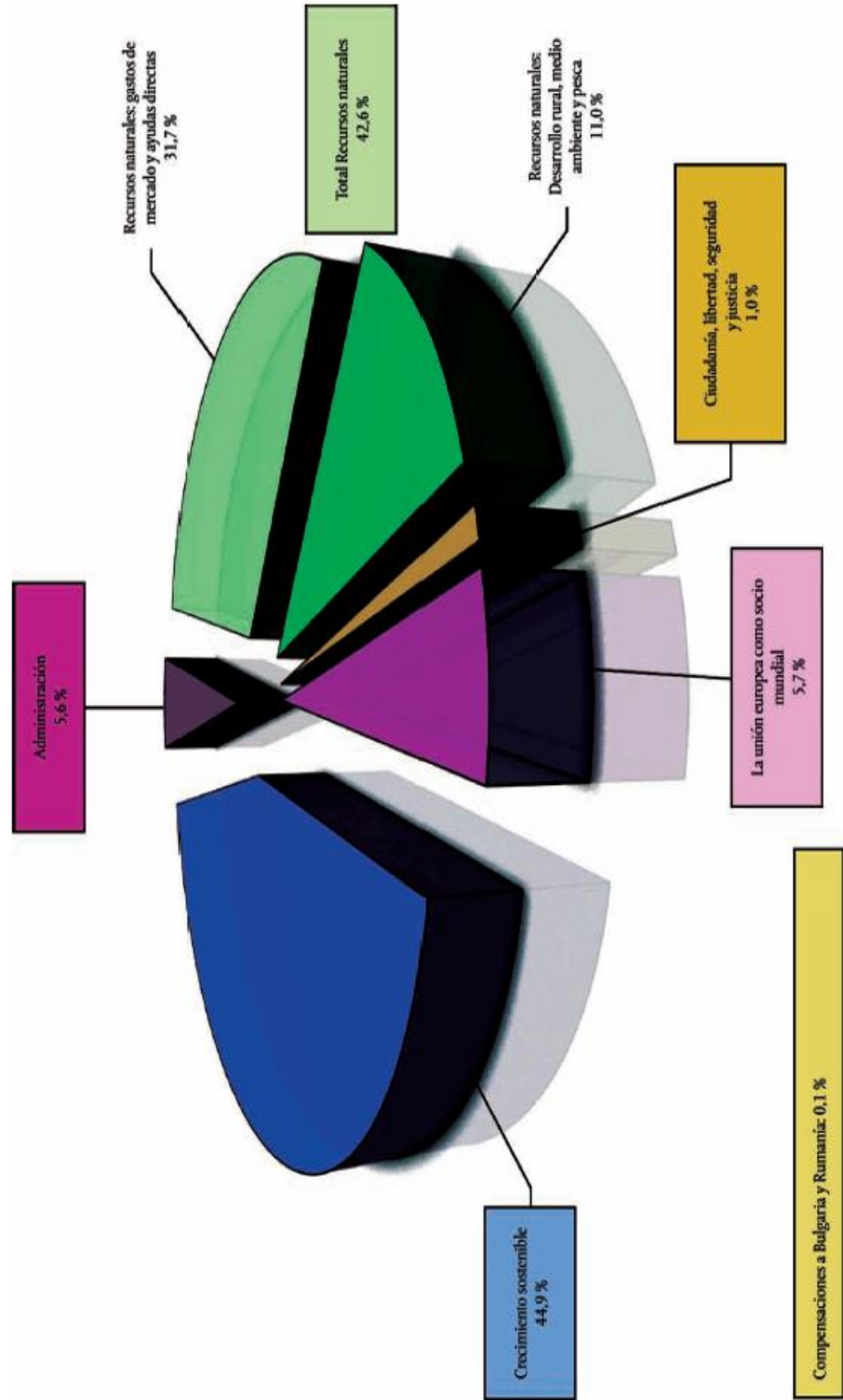
**empleados temporales,<sup>89</sup> menos que muchos ayuntamientos de capitales de los países miembros.**

**Si el presupuesto general comunitario ya es del todo insuficiente para hacer frente a las necesidades, la partida dedicada a la acción exterior, que no llega al 6% del total de gastos, lo es aún menos para ejercer, como tan rimbombantemente se dice en el título oficial de la partida, de actor global. (Ver Cuadros)**

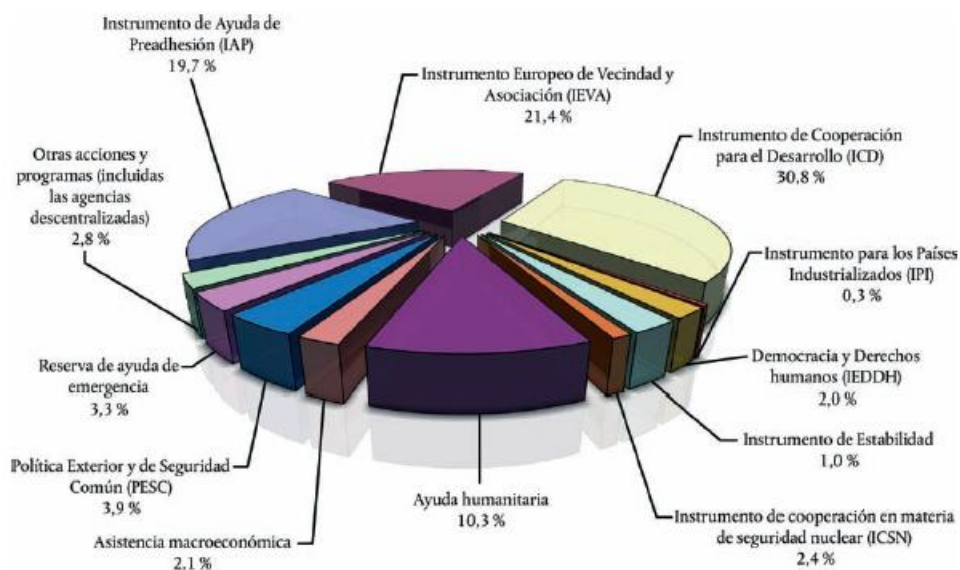
---

<sup>89</sup> Según Comref, el 1 de abril de 2008 la UE contaba con 24.092 funcionarios y empleados a tiempo parcial: el 84'7% de ellos procedentes de los 15 miembros que tenía la UE hasta 2004, el 12'8% procedentes de los diez miembros que se incorporaron aquel año, el 2'2% de Bulgaria y Rumanía, y un 0'3% de países de fuera de la UE.

2.1. Cifras de las rúbricas del marco financiero, créditos de compromiso (agregado)



## 2.11. Rúbrica 4: La UE como socio global



Rúbrica 4: La UE como socio global	Presupuesto 2008	
	Euros	%
Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP)	1 440 233 000	19,7 %
Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)	1 564 619 000	21,4 %
Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD)	2 253 190 000	30,8 %
Instrumento para los Países Industrializados (IPI)	25 170 000	0,3 %
Democracia y Derechos humanos (IEDDH)	147 211 000	2,0 %
Instrumento de Estabilidad	179 096 000	2,4 %
Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear (ICSN)	72 523 000	1,0 %
Ayuda humanitaria	751 271 000	10,3 %
Asistencia macroeconómica	152 000 000	2,1 %
Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)	285 250 000	3,9 %
Reserva de ayuda de emergencia	239 218 000	3,3 %
Otras acciones y programas (incluidas las agencias descentralizadas)	201 437 000	2,8 %
<b>Total</b>	<b>7 311 218 000</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: IBID.

La incertidumbre sobre la entrada en vigor del Tratado de Lisboa complica igualmente los planes de Sarkozy de reintegrar a Francia en la estructura militar de la OTAN a cambio de avances sustanciales hacia una política europea de seguridad y de defensa.

### El Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa, como han señalado Francisco Aldecoa y Mercedes Guinea, recoge en un 90 por 100 las reformas y nuevos instrumentos que incluía la Constitución, aunque, desgraciadamente para los más europeístas, se vuelve a la



vieja forma de los Tratados internacionales y se olvida la idea de refundar Europa.<sup>90</sup>

Dota a la UE de más democracia con la Carta de Derechos Fundamentales, aunque con excepciones para británicos y polacos, más competencias para el Parlamento Europeo, la incorporación de los Parlamentos Nacionales al control de la subsidiariedad y la iniciativa legislativa para un millón de ciudadanos.

La dota de más eficacia gracias, sobre todo, a la multiplicación de decisiones por mayoría cualificada, a una ambiciosa reforma institucional, al establecimiento de bases jurídicas para una política energética común, la lucha contra el cambio climático y una política espacial, y a nuevos instrumentos en materia de libertad, seguridad y justicia.

Refuerza la presencia internacional de la UE con la subsunción de la comisaría de Exteriores en una nueva vicepresidencia ocupada por el hasta ahora Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, un Servicio Diplomático europeo y la personalidad jurídica de la UE.

Mejora sus instrumentos para la solidaridad a través de la constitucionalización del modelo social europeo, la obligación de solidaridad en materia energética y, sobre todo, la cláusula de solidaridad en caso de que cualquiera de los miembros sufra un ataque terrorista o una catástrofe.

“Este positivo acuerdo, sin embargo, ha requerido el pago de un precio”, reconocen Aldecoa y Guinea. “Se han tenido que sacrificar algunos contenidos (...) El precio pagado consiste fundamentalmente en la eliminación de todo aquello que suene o recuerde a lo constitucional”.<sup>91</sup>

Martín y Pérez de Nanclares critica la falta de transparencia y de simplificación del texto, que califica de “inmanejable, ilegible, opaco e incomprensible” y las nuevas excepciones en temas capitales como los derechos humanos que, en su opinión, entrañan “un muy serio riesgo de disgregación dentro de la Unión”, pero, en su conjunto, considera el vaso más lleno que vacío por cuatro razones:

-saca a la Unión de un largo periodo de crisis y la dota en cierto sentido de un nuevo impulso psicológico y hasta de un moderado optimismo para afrontar el futuro,

-recoge en lo sustancial prácticamente todo lo que, de novedoso, tenía el Tratado Constitucional,

-introduce nuevos títulos competenciales en materias que conectan directamente con algunas de las principales preocupaciones reales de los ciudadanos europeos, como la energía o el cambio climático,

-bajo la corteza del Tratado, sin duda compleja, subyacen unos futuros Tratado de la Unión y Tratado de Funcionamiento de la Unión técnicamente más adecuados que los actuales.<sup>92</sup>

El problema principal, para este autor, es que, una vez más, con el Tratado de Lisboa, parece como si “se quisiera transmitir a la ciudadanía la (falsa) apariencia de que se avanza menos de lo que realmente se hace. Como si en cierta forma se quisiera incluso ocultar lo ya logrado”.<sup>93</sup> De ser así, el no irlandés parece

---

<sup>90</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco y GUINEA LLORENTE, Mercedes. *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Marcial Pons. Madrid 2008, p. 25 y ss.

<sup>91</sup> IBID, p. 26.

<sup>92</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. Introducción al libro *Tratado de Lisboa*, del que es coautora URREA TORRES, Mariola. Marcial Pons y Real Instituto Elcano, Madrid 2008, p. 15-48.

<sup>93</sup> IBID, p. 48.

indicar que la mayoría de los únicos ciudadanos que han podido pronunciarse en referéndum no se han dejado convencer.

### **El futuro inmediato**

El futuro inmediato, en opinión de algunos observadores, no depende tanto de Irlanda como de la interpretación que otros Estados hagan del resultado del referéndum irlandés.<sup>94</sup> “Si continúan la ratificación y 26 Estados consiguen aprobar el tratado, Irlanda estará en una situación insostenible y tendrá que buscar una solución”, escribe Closa para el Real Instituto Elcano.

“Sin embargo (...), el rechazo de los irlandeses obtendría su verdadero valor de bloqueo si se viese apoyado por objeciones adicionales al tratado. Así, si alguno de los múltiples actores con visiones ambiguas quieren aprovechar la excusa para interrumpir la ratificación, se produciría un efecto dominó que liquidaría efectivamente el tratado”.

La solución definitiva pasa, en opinión de este investigador del CSIC, por abandonar la unanimidad para la reforma de los tratados. “Quizá el medio para ello sea una reforma aislada del artículo 48 del Tratado de Niza, es decir, un reforma de los tratados que afecte únicamente a este artículo”.<sup>95</sup>

Tras analizar seis posibles escenarios o salidas –abandono del tratado, reapertura de negociaciones de otro nuevo, las diversas opciones de Europa a la carta, la aplicación de los compromisos del tratado que no exijan ratificación, la retirada temporal de Irlanda de la UE y seguir con las ratificaciones y un segundo referéndum irlandés– los investigadores del CEPS proponen que los 26 restantes firmen la versión consolidada y publicada de los tratados en el diario oficial de la UE.<sup>96</sup>

“El Gobierno irlandés no podría firmar el Tratado, dado que su población lo ha rechazado, pero sería importante no dar la impresión de que los otros miembros tratan de excluir a un país que ha sido un miembro exitoso de la UE durante 35 años y que no ha dado señal alguna de euroescepticismo en general”, escriben Daniel Gross y Sebastián Kurpas.<sup>97</sup>

Llegados a este punto, añaden, “el Consejo Europeo debería invitar al Gobierno irlandés a presentar en un plazo razonable una serie de protocolos o excepciones (opt-outs) que le permitieran firmar el tratado y tener una seguridad razonable de obtener resultados diferentes en un nuevo referéndum”.

Entretanto, los 26 o 25, si el Gobierno checo se resiste, firmarían la versión consolidada, que podría entrar en vigor. “Una vez se haya completado la (re-)ratificación en los 26, sería perfectamente apropiado que el Gobierno irlandés

---

<sup>94</sup> CLOSA, Carlos. *Tras Irlanda: referéndum y unanimidad*. ARI N° 62/2008. REAL INSTITUTO ELCANO. 16 de junio de 2008, p. 4

<sup>95</sup> IBID, p. 5.

<sup>96</sup> Ver The Official Journal of the European Union C115. Volume 51, 9 de mayo de 2008, en <http://eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:2008:115:SOM:EN:HTML>. Los Tratados son la ley fundamental de la UE: ejemplos son el Tratado de Roma (oficialmente el Tratado que establece la Comunidad Europea) y el Tratado de Maastricht (oficialmente el Tratado para la Unión Europea), modificados por los numerosos tratados adoptados desde 1958. Tratados nuevos, como el Lisboa, son una lista de enmiendas y supresiones aplicadas a los Tratados en vigor. Por eso se habla de versión o texto consolidado, que no es otra cosa que la reescritura de los tratados con todas las enmiendas incluidas.

<sup>97</sup> GROS, Daniel y KURPAS, Sebastian. *What next? How to save the Treaty of Lisbon*. CEPS Policy Brief, N° 163. Junio de 2008, p. 3.

convocara un segundo referéndum, en el que se haría una pregunta diferente de la del primero: ¿Desea Irlanda unirse a los 26 con el Tratado de Lisboa en vigor? Si el resultado es negativo, Irlanda quedaría fuera de la UE, pero ante esta perspectiva es probable que los irlandeses decidan quedarse”.

No es la única salida. Descartada la continuación indefinida de Niza y la negociación de otro Tratado, Wolfgang Münchau está convencido de que “se buscará la forma de aplicar el Tratado de Lisboa sin aquellos que no lo ratifiquen”.<sup>98</sup>

El primer paso sería ofrecer a los díscolos que salgan y vuelvan a entrar si quieren. Ante las dificultades para ello, quizás fuera más sencillo que todos sigan formalmente dentro de la UE con el Tratado de Niza, pero que los ratificadores organicen amplias zonas de cooperación fuera de la UE y de sus instituciones para avanzar en política exterior, inmigración, integración económica y, tal vez, energía y medio ambiente. Para ello podrían aplicar lo ya acordado en Lisboa u otras normas.

De este modo se evitarían bloqueos y vetos, aunque se reforzaría el modelo intergubernamental y se retrocedería mucho en transparencia y democracia. La UE seguiría responsabilizada del mercado interior, las políticas de competencia y algunas otras, pero, con fondos decrecientes para nuevos objetivos estratégicos, languidecería gradualmente.

Si todas estas fórmulas fallan, siempre cabe el último recurso: la ruptura o separación permanente entre los ratificadores y los adversarios. Estamos muy lejos de ese punto y, si crisis anteriores ofrecen alguna lección, es que todas acaban superándose sin traumas irreversibles, pero sería importante dejar claro a los escépticos lo que está en juego para reducir el margen de manipulación.

Irlanda, para empezar, debería entender las consecuencias del mal mayor. Fuera de la UE, perdería mucho atractivo para los inversores extranjeros, su centro financiero se vería demonizado como un nuevo paraíso fiscal, a la par con Liechtenstein, se multiplicarían seguramente los vuelos de Ryanair entre Dublín y Cork, y aumentaría, en vez de disminuir, la presión sobre Irlanda para que aumente el impuesto de sociedades. Tendría que salir formalmente también de la eurozona, aunque, como Panamá con el dólar, podría seguir utilizando el euro como moneda nacional. Perdería poder e influencia.

Lo que está en juego, como señalan en su último libro Aldecoa y Guinea Llorente, es adoptar o no “las bases para que la Unión en el inmediato futuro siga siendo un éxito”. ¿Cómo? Dando un fuerte impulso al modelo social europeo como forma de organización de las relaciones, reafirmando sus valores, reforzando la unidad y coherencia de la Política Exterior Común, y profundizando la cooperación en seguridad y defensa para que la política exterior de la Unión sea creíble.<sup>99</sup>

El reto principal que plantean los noes de Irlanda, Francia y Holanda al Tratado, como ha advertido el director de la edición europea del *Financial Times*, es “si sigue habiendo suficiente solidaridad europea para sustentar la legitimidad de la UE”.<sup>100</sup> Es una pregunta pertinente cuando se piensa en los 65.000 millones de euros recibidos por Irlanda de la UE desde su ingreso, hace 35 años. Si hasta los

---

<sup>98</sup> MÜNCHAU, Wolfgang. “The options for a Europe without a script”. *FINANCIAL TIMES*, 30 de junio de 2008, p.13.

<sup>99</sup> *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*. Op.cit. p. 27.

<sup>100</sup> THORNHILL, John. “Irish ‘No’ leads to yet another European psychodrama”. *Financial Times*. 14-15 de junio de 2008, p. 7.

que más se han beneficiado de Europa la ven con preocupación, urge algo más que otro apaño para salir del paso.

### **Visiones de ayer y de hoy: nada nuevo bajo el sol**

A los catastrofistas hay que recordarles siempre que la UE, la CE antes y la CEE durante los primeros años de la construcción comunitaria ha vivido prácticamente en una crisis permanente: con altibajos, sin duda, con momentos más agrios y más dulces, pero siempre en crisis.

“Cinco años después de la elección del primer Gobierno no comunista tras el Telón de Acero, la euforia se ha evaporado, renace el temor, falta dirección política y crece la amenaza del nacionalismo y de la xenofobia”, se lamentaba en noviembre del 94 el líder polaco Jan Bielecki.<sup>101</sup>

“¿Va Occidente a ceder de nuevo a las presiones de Rusia para crear otro cordón sanitario?”, se preguntaba. “¿Puede la UE recuperar su capacidad de competir con éxito con las potencias económicas no europeas? ¿Qué va a ofrecer la Alemania reunificada a Europa? Estas tres cuestiones definen los debates sobre el futuro de la UE y de la OTAN, y arrojan una sombra sobre el destino de los países que acaban de liberarse del comunismo”.

“Polonia –añadía- no quiere ser un caballo de Troya que destruya la UE desde dentro, queremos normas realistas de ingreso, que no nos dejen fuera ni debiliten a la UE (...) ¿Qué aportaría Polonia a la UE? Facilitaría una reducción de la carga fiscal, de los precios al consumo y más productos ecológicamente más sanos en el mercado. También más presión para la reforma de la PAC y el aumento de la competitividad (...) Pero, sobre todo, se evitaría caos e inestabilidad política en el Este, porque dejar a países como Polonia en una zona gris es extender hacia el Oeste la incertidumbre de la ex Unión Soviética”.

Por grave que sea la crisis actual, no lo es más que la de comienzos de los noventa, cuando la UE tuvo que adaptarse a la unificación alemana y a la desaparición de la Unión Soviética.

“Estamos en una encrucijada de caminos”, escribía entonces Alain Juppé. “Es de ilusos imaginar en nuestro continente un equilibrio duradero entre una Comunidad de la Europa occidental, rica y poderosa, y las nuevas democracias de la Europa central y oriental condenadas al subdesarrollo y a la inseguridad”.<sup>102</sup>

“Sí, por lo tanto, a la ampliación, pero no hasta Vladivostok, pues quienes proponen incluir en la UE a toda la ex URSS hasta Vladivostok matarían la construcción europea y arruinarían el acerbo comunitario”, añadía. “Sí a la ampliación (...), pero sólo a los diez países incluidos en la lista del Consejo Europeo de Copenhague (junio de 1973): los seis de Europa central y oriental, los tres bálticos y Eslovenia (...) Hemos prometido también considerar las solicitudes de adhesión de Chipre y Malta, y, antes o después, habrá que plantearse la situación de los Balcanes”. Exactamente lo que se ha hecho en los últimos quince años.

Para adaptarse a la desaparición soviética, proponía incluir a la nueva Rusia en un círculo de Estados asociados y, con ella, a “numerosos países del Mediterráneo que han optado por acercarse a Europa y a los que debemos tender una mano”. Exactamente lo que se ha hecho.

<sup>101</sup> BIELECKI, Jan. “A Polish Politician’s EU Nightmare”. *Wall Street Journal*. 17 de noviembre de 1994, p. 10.

<sup>102</sup> JUPPÉ, Alain. “Repenser l’Europe”. *Le Monde*. 18 de noviembre de 1994, p. 1 y 8.

El círculo de los miembros de pleno derecho, advertía, “no será una zona de libre cambio, sino una verdadera comunidad, una verdadera unión, con solidaridades y disciplinas fuertes, y, sobre todo, con una identidad consolidada frente al resto del mundo tanto en comercio como en cuestiones de seguridad”. Mucho más de lo que se ha conseguido hasta ahora.

Por solidaridades reforzadas dentro del círculo central, Juppé entendía que “no todos podrán hacer todo al mismo tiempo”, sino que “estas solidaridades deben estar abiertas a quien quiera y a quien pueda, sin excluir a nadie, y, siempre que sea posible, en función de criterios objetivos, sin nudos limitativos fijos o cerrados”.

“Esta Europa no será nunca un super-Estado, aunque se califique de federal. Es totalmente irrealista pensar en una organización en la que la Comisión se convierta en el Gobierno de un super-Estado, mientras del Parlamento Europeo y la Comisión se reparten solamente las funciones de control democrático o parlamentario”.

Para avanzar en esa dirección, en gran medida la hoja de ruta recorrida desde entonces, aconsejaba revisar la ponderación de voto para evitar que mayorías circunstanciales bloquearan el sistema; aumentar el poder y la duración de la presidencia, sobre todo en el ámbito de las relaciones externas; adaptar los poderes de la Comisión al espíritu de los autores del Tratado de Roma, reduciendo su capacidad de iniciativa, pero reforzando su responsabilidad jurídica y política antes el Consejo; impedir que el Parlamento bloquee el funcionamiento institucional, reformando su forma de elección e introduciendo un sistema electoral uniforme; reforzar el papel de los Parlamentos nacionales en el control de la Unión, y plantear la aprobación de las decisiones estratégicas, como el paso a la moneda única, en debates nacionales de acuerdo con las normas internas de cada país miembro, pues “el canciller alemán, por poner un ejemplo, no puede prometer algo que le está prohibido al primer ministro francés o al jefe del Gobierno español”.

Casi nada de lo que se está planteando hoy es nuevo. De hecho, el debate actual resulta bastante más pobre de ideas que el de hace quince años.

Como Juppé, Edouard Balladur hablaba de tres círculos concéntricos en la Europa del siglo XXI: el más grande incluiría a los que aspiran a integrarse un día en la UE; el segundo, a los comprometidos firmemente en la defensa del acervo comunitario; y el tercero, a quienes desean ir más lejos en el proceso de integración.

“Este grupo restringido se distingue del nudo duro propuesto por los alemanes”, añadía. “No todos sus miembros estarían obligados a participar en todas las políticas integrada, pero podrían ir más lejos en el ámbito de la defensa, el monetario, el de la inmigración... Este esquema tiene la ventaja de no excluir a los grandes (Gran Bretaña) ni a los fundadores del Mercado Común (Italia), y tampoco deja a Francia sola frente a Alemania”.<sup>103</sup>

“Para conciliar ampliación y eficacia en la toma de decisiones, es necesario revisar los procedimientos de votación en el Consejo, aumentar posiblemente el peso de los grandes sin chocar con los pequeños y no aumentar indefinidamente el número de comisarios aunque nuevos miembros se integren en la UE, bien entendido siempre que la profundización de la integración pasará por la

---

<sup>103</sup> BALLADUR, Edouard. “L’UE selon M. Balladur”. *Le Monde*. 18 de noviembre de 1994, p. 1 y 8.

cooperación intergubernamental y no por un aumento de los poderes de la Comisión”.

Reconocía ya que el término federalismo idealizado por los cristiano-demócratas alemanes se había convertido en una luz roja para los centristas franceses y que había que aumentar las competencias de los parlamentos nacionales por “tener la legitimidad más profunda” en el sistema. Para sorpresa de muchos, Balladur creía más fácil avanzar hacia una política común de seguridad y defensa que hacia una diplomacia común, y veía en la geometría variable (Eurocuerpo, Fuerza de Acción Rápida, Mando Aéreo Franco-Británico, Grupo Nuclear...) los ejes de un relanzamiento de la defensa.

El desafío principal, para Balladur entonces y para quien reflexione con serenidad sobre la realidad europea actual, es cómo construir una Europa unida sobre los cimientos de la UE salida de la Guerra Fría en la que Rusia tenga su lugar sin convertirse en guardián de la Unión Europea y sin recuperar el derecho de veto que tuvo durante la Guerra Fría sobre la lista de quienes podían ser sus miembros. En este apartado, a pesar del tiempo transcurrido, queda aún casi todo por hacer.

Desde Alemania, Karl Lamers, entonces portavoz de Exteriores de la CDU-CSU, describía cuatro salidas de la encrucijada: que cada uno hiciera lo que quisiera, obligar a todos a aceptarlo todo, ni ampliación ni profundización o sentarse y esperar a que el tiempo trajera las soluciones.

“Todas esas opciones significan lo mismo”, advertía. “Abandonar el objetivo de una Europa políticamente unida o, al menos, aplazarlo indefinidamente. De ahí nuestra propuesta (el documento de reflexión presentado por su coalición en septiembre de 1994, que apostaba por profundizar, ampliar, geometría variable y núcleo duro”, todo al mismo tiempo.<sup>104</sup>

“Un núcleo duro tendrá un efecto positivo porque, como se ha visto en todo el proceso de construcción comunitaria, ejerce un efecto centrípeto o magnético sobre los otros países (...) Efecto que puede verse también en la influencia sobre la política monetaria europea. Esa influencia se multiplicará desde un Banco Central Europeo con siete, ocho o nueve divisas integradas y el país que intente evadir su influencia se marginará a sí mismo. Por eso Londres se reserva el ‘opt-out’, pero intentó quedarse con la sede del Banco Central Europeo”.

Con su brillantez habitual, el internacionalista francés Pierre Lellouche se preguntaba: “¿Cómo ampliar la UE al Este, esencial para la estabilidad y la paz en el continente, sin bloquear totalmente la mecánica europea y sin poner en peligro todo el edificio?”<sup>105</sup> Y se contestaba con nuevas preguntas.

“Sabido que las instituciones europeas concebidas hace 35 años para seis países no podrían funcionar para 16, 20 o 28, ¿en qué dirección debe reformarse el sistema? ¿Hacia una Casa Común para todos (como proponía Mijail Gorbachov), con el riesgo de que la Unión avance al ritmo de los más lentos y se convierta en una gran zona comercial sin contenido ni ambiciones políticas? ¿Es preferible construir una constelación de muchos círculos, que incluya en su centro un ‘núcleo duro’ dirigido por Francia y Alemania? Si se opta por esta segunda opción, ¿qué contenido tendrá el primer círculo? ¿Solidaridad creciente entre las naciones que lo compongan, como yo me inclino a pensar, en forma de delegaciones consentidas

---

<sup>104</sup> LAMERS, Karl. “Where does Europe go from here?”. *THE EUROPEAN*. 18-24 de noviembre de 1994, p. 11.

<sup>105</sup> LELLOUCHE, Pierre. “La République, l’Europe et l’élection présidentielle”. *Le Monde*. 23 de noviembre de 1994, p. 2.

de soberanía en sector como el monetario y el de la defensa? ¿O una fusión progresiva de estos Estados en un conjunto federal que dirigirían mañana la Comisión y el Parlamento Europeo, como proponen nuestros socios de la CDU?”

Este era el tono y el contenido del debate. Desde la distancia de 2008, sorprende la concreción y afinamiento de muchas de las propuestas, que, en gran medida se han ido convirtiendo en realidad. Otras, como la defensa común, siguen pendientes. En el éxito de la solución de aquella crisis fueron decisivas, como suele ocurrir siempre, voluntades personales.

Sobre todas ellas destaca la del canciller alemán, Helmut Kohl, quien, recogiendo los elementos esenciales del debate, en su primer discurso importante tras su última reelección, se comprometió ante el Bundestag a volcar todos sus esfuerzos a favor de la integración europea mediante “acciones decisivas que pongan fin a la división de Europa de una vez por todas”, “acercando a las jóvenes democracias del Este y del Sur de Europa al resto del continente para evitar que la frontera occidental de Polonia se convierta en la frontera oriental de la UE”, “enviando fuerzas alemanas en misiones de paz de la ONU” y “facilitando que Alemania ejerza seriamente, como espera la Comunidad Internacional, todos sus derechos y deberes como miembro de la ONU”.<sup>106</sup>

El Tratado de Lisboa, con todas sus imperfecciones, es necesario para no echar a perder los frutos de aquellos esfuerzos.

---

<sup>106</sup> En KINZER, Stephen. “Kohl Vows to Push European Integration”. *International Herald Tribune*. 24 de noviembre de 1994, p. 7.