

El papel de la Unión Europea en la gobernanza global

Fulvio Attinà

1. Introducción: Gobernanza global y gobierno de la política internacional

El sistema político mundial genera una gran cantidad de reglas y organizaciones para regir áreas de relaciones y de problemas –por ejemplo, los regímenes de comercio y los de finanzas– así como políticas públicas de alcance mundial dotadas de cierto grado de coherencia –como la política medioambiental mundial o la política sanitaria mundial. Esto ocurre mediante acuerdos negociados en el ámbito de organizaciones internacionales o de conferencias cuya finalidad precisa es hallar una solución a problemas colectivos o a emergencias globales. De estas negociaciones forman parte los gobiernos estatales y, a menudo, también sujetos no estatales y no gubernamentales. La UE –quasi-Estado o entidad *sui generis* del sistema internacional– está bien presente en estos procesos multilaterales de gobernanza global

En los documentos oficiales de la UE es ya costumbre corriente el empleo del término *gobernanza*, como también lo es en el análisis político y en el lenguaje común. Su contenido es muy amplio y no existe consenso sobre su significado, ni siquiera entre los académicos. En este capítulo, utilizaremos este término para referirnos al conjunto de prácticas con las cuales determinadas áreas de problemas se sujetan a una serie de reglas que no emanan de un gobierno formalmente constituido. En los Estados, las prácticas del gobierno formal –aplicadas a todo lo que la constitución del país atribuye a la esfera política y a la competencia del gobierno institucional– coexisten con prácticas de gobernanza que (a) son llevadas a cabo conjuntamente por el gobierno institucional y por otros actores y (b) no son contempladas en las constituciones pero tampoco son contrarias a éstas.

Esta duplicidad de gobierno y de gobernanza que se halla en los Estados es asimismo presente en el sistema político mundial. En efecto, este sistema posee, ya desde su formación tras la segunda guerra mundial, tanto una constitución no escrita como una estructura de gobierno; posee asimismo organizaciones formales como las Naciones Unidas o los regímenes económicos internacionales; y los Estados Unidos ejercen un rol de liderazgo (o de hegemonía). En suma, al hablar de prácticas de *gobernanza* global no cabe olvidar que éstas coexisten con prácticas de gobierno introducidas después de la segunda guerra mundial.

El capítulo se centrará en el papel de la UE en la gobernanza global, pero prestando también atención a la especial relación de la UE con el gobierno estatal que ejerce el papel de liderazgo en el sistema mundial, Estados Unidos, ya que a nuestro parecer, las relaciones transatlánticas seguirán constituyendo el marco principal del papel político mundial de la UE en los próximos decenios. El capítulo se inicia con una breve definición de la visión del mundo que inspira hoy en día a los líderes de la Unión; posteriormente se examina la participación de la UE en las principales actividades de las Naciones Unidas, para concluir con un rápido examen del estado de las relaciones de la UE con los Estados Unidos.

2. Auto-representación del rol y visión del mundo de la UE

La visión del mundo que tienen los decisores de las políticas de la UE en el sistema global se ve reflejada en los documentos oficiales de la Unión, como los tratados fundamentales y muchos textos relativos a la política exterior común. En particular, el Título V del Tratado de la Unión Europea define solemnemente los valores y los objetivos de la política exterior común. Entre estos valores y objetivos, cabe señalar tres importantes aspectos: la relevancia de los aspectos identitarios y la defensa de la integridad territorial y de las fronteras exteriores; la adhesión al multilateralismo, entendido sobretudo como conformidad a los principios y a las actividades de la Naciones Unidas y de la OSCE; y la relevancia otorgada a la seguridad, no exclusivamente en su dimensión militar, sino entendida como promoción de la estabilidad política interna de todos los Estados según los cánones fundamentales de los regímenes políticos de los Estados europeos contemporáneos.

Identidad e integridad territorial, multilateralismo o estabilidad están en la base del *modo europeo* de ejercer su papel político global. Esta auto-representación de la Unión en el mundo se ha visto reafirmada en el texto del

Tratado Constitucional que, a pesar de su fallida adopción, expresa los valores y aspiraciones de las clases políticas e intelectuales europeas¹. En este texto se puede encontrar la visión del mundo y del papel global europeo. Ésta es una visión *pluralista y comunitarista*. Es una visión pluralista porque se da relevancia a sujetos diferentes a los Estados y a valores no estrictamente estatistas; el mundo está compuesto por individuos y pueblos entre los cuales debe existir solidaridad y respeto mutuo. Es una visión comunitarista porque se refiere a la igualdad de los Estados y a la rigurosa observancia y desarrollo del derecho internacional y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Por consiguiente, el papel global de la Unión se inspira en valores y objetivos de diferente naturaleza. Estos van de la paz y la seguridad –es decir, valores que pertenecen a la visión tradicional del sistema de los Estados– pasando por el desarrollo sostenible de la Tierra y el comercio libre y equitativo –que son valores sociales– hasta llegar a la erradicación de la pobreza y a la tutela de los derechos humanos –que son valores de carácter sobretodo individual.

La Unión quiere participar en un mundo hecho por pueblos, individuos y Estados, afirmando con todos sus medios tanto sus valores como sus intereses; esta intención se ve recogida en otro documento fundamental, la “Estrategia Europea de Seguridad” aprobada por el Consejo Europeo en Diciembre de 2003. En la Estrategia Europea de Seguridad se expresa solemnemente la preferencia por el *multilateralismo eficaz* como fundamento de una sociedad internacional más fuerte y de un orden basado en el derecho internacional, sin por esto excluir una respuesta firme cuando estén en juego valores fundamentales. A fin de cuentas, una visión del mundo marcada por la concepción de potencia civil que, sin embargo, no excluye una defensa enérgica de los propios intereses.

3. La participación de la UE en las diferentes facetas de la gobernanza global

La UE y la gobernanza económica

La Unión Europea es hoy en día el mercado con el producto interior bruto y la tasa de participación en el comercio más altos del mundo. Estos logros son el resultado de la integración económica de los Estados europeos y requieren de una política de relaciones exteriores conforme al carácter liberal de su economía, es decir, a un marco de libre comercio internacional. Pero al mismo tiempo, la preservación de la economía europea requiere la adopción

de medidas proteccionistas que van desde el arancel exterior común hasta la definición de cuotas de importación, medidas anti-dumping y restricciones voluntarias de algunas exportaciones. Por ello, en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Unión sostiene la eliminación de restricciones arancelarias y de otro tipo en el comercio mundial, así como también el compromiso en aquellas medidas de liberalización que ponen en dificultad a los productos europeos.

Razones de oportunidad política, pero también de naturaleza económica, entran en juego también en la definición de los acuerdos económicos y comerciales de la Unión con otros Estados y grupos de Estados. En realidad, unos acuerdos distorsionan las reglas del libre comercio para defender las industrias europeas –por ejemplo los acuerdos de libre comercio con Israel y Suiza, los acuerdos de reconocimiento mutuo con los Estados Unidos y Canadá, los acuerdos comerciales con países como Australia, Argentina, Brasil, Pakistán y Corea del Sur. Otros acuerdos comerciales miran al mantenimiento de buenas relaciones con los Estados vecinos –por ejemplo los acuerdos del Área Económica Europea con Noruega, Islandia y Liechtenstein, y los acuerdos aduaneros con Turquía. Otros acuerdos comerciales buscan garantizar a la Unión Europea una posición políticamente –más que económicamente– rentable en las relaciones con los países más desaventajados de la economía mundial –por ejemplo la Convención de Lomé (o ACP) de comercio preferencial con más de setenta países de África, Caribe y Pacífico o el Sistema Generalizado de Preferencias con 145 países en vías de desarrollo. Otros acuerdos combinan ambas finalidades, la de las buenas relaciones con los países vecinos y la de la preferencia acordada a países con una economía atrasada –por ejemplo los acuerdos Euro-mediterráneos con Argelia, Egipto, Jordania, Liban, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez y los Acuerdos de Partenariado y Cooperación con diez países de la antigua Unión Soviética. Finalmente, otros acuerdos responden a la lógica del regionalismo de la economía mundial contemporánea –por ejemplo los acuerdos con la Comunidad Andina, con el MERCOSUR, con la unión aduanera centro-americana, con el Consejo de Cooperación del Golfo y con el Asean.

La política de la Unión en la economía mundial, en suma, acomoda estrategias de afianzamiento de las posiciones europeas en el comercio mundial con estrategias de carácter político para salvaguardar solidariedades políticas preexistentes o crear de nuevas, especialmente con los países menos desarrollados desde el punto de vista económico. En este sentido, cabe recordar que tras la reforma de los servicios exteriores de la Comisión en 2001, la Oficina para la Cooperación “EuropeAid” es responsable de

administrar un fondo de nueve mil millones de Euros. A esta oficina hay que añadir la Oficina para la Ayuda Humanitaria y de Emergencia (ECHO) que colabora, entre otros, con las agencias de las Naciones Unidas que se ocupan de este sector, además de otras organizaciones no gubernamentales y la Cruz Roja.

La UE y las Naciones Unidas

La Unión es bien presente en los procesos multilaterales de gobierno del sistema mundial elaborados en el seno de las Naciones Unidas, a través de los cuales se buscan soluciones a emergencias y problemas colectivos, utilizando reglas, programas de acción y políticas públicas mundiales.

A pesar de no ser formalmente miembro de la organización, la Unión desempeña un papel cada vez más importante en el seno de la misma. Desde 1974 la Unión goza de un estatus de observador en la Asamblea General; este mismo estatus ha sido sucesivamente adquirido en el seno de muchas agencias especializadas. En virtud de las competencias atribuidas por los Tratados, la Comunidad es además miembro de pleno derecho de la FAO desde 1991, participa de pleno derecho en muchas conferencias especializadas y ha suscrito más de cincuenta acuerdos y convenciones multilaterales de las Naciones Unidas.

Los veinticinco votos de los Estados miembros de la Unión constituyen una octava parte de los votos de la Asamblea General aunque la aportación de los mismos Estados es un porcentaje aún más grande en muchos sectores. Respecto a la contribución financiera, por ejemplo, los Estados de la Unión Europea aportan aproximadamente el 38 por ciento del presupuesto ordinario, el 50 por ciento de la contribución a fondos y programas y el 40 por ciento de los fondos destinados a financiar las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

En las agencias especializadas y en las otras organizaciones de las Naciones Unidas en las que la Unión actúa como Comunidad Europea, su presencia se lleva a cabo concretamente mediante delegación a la Comisión Europea. El papel de la Presidencia de la Unión es sin embargo muy importante tanto en la coordinación de las posiciones de los Estados miembros como en la representación de la Unión y se sustenta en muchas formas diferentes como *démarches* y declaraciones oficiales. Lo mismo ocurre en el caso de una posición común respecto a la orden del día del Consejo de las Naciones Unidas. Gracias al artículo 19 del Tratado de la Unión Europea, de hecho, los Estados miembros que tienen asiento en el Consejo de Seguridad se han comprometido en coordinarse con los demás

Estados miembros a fin de garantizar la defensa de los intereses y de las posiciones de la Unión. Por último, la Unión Europea en general está comprometida a poner sus recursos al servicio de las Naciones Unidas para agilizar la ejecución de las deliberaciones de las agencias especializadas.

La UE y las políticas globales

El multilateralismo de la Unión Europea se desarrolla también en el ámbito de procesos de negociación para la formación de políticas públicas globales en el seno de otras organizaciones internacionales. Un sector importante del multilateralismo global es sin duda el sector de las políticas ambientales en el cual la Unión puede hacer alarde de una posición de liderazgo, también en antítesis con los Estados Unidos. En negociaciones sobre cuestiones cruciales como el ozono, el cambio climático, la desertificación, la biodiversidad, los productos químicos y los residuos nocivos, la Unión Europea ha actuado siempre en primera línea para lograr la ratificación de los tratados y su ejecución. Entre los sujetos colectivos en los cuales se han producido políticas globales, cabe recordar finalmente que la UE ha adquirido un papel muy importante en el G8. La Comisión ha sido asociada desde 1977, mientras que la UE es representada por el Estado que ejerce la Presidencia de turno de la Unión.

La UE y las crisis internacionales

La cooperación en la gestión militar y civil de las crisis es sin duda un sector destinado a importantes desarrollos en la medida en que se desarrolle una política común de defensa. Aquí vale recordar que la Unión ha abastecido hasta 4.800 hombres, es decir el 13 por ciento de los militares empleados en operaciones de paz de las Naciones Unidas, además de los efectivos militares empleados en misiones de paz no directamente gestionadas por las Naciones Unidas. Desde 2003 han sido lanzadas nueve operaciones de gestión civil de las crisis, contribuyendo a la reconstrucción de países como Georgia y Bosnia. Vale la pena recordar también los esfuerzos de la UE en la lucha contra el terrorismo y en la gestión de la cuestión de Oriente Medio al lado de las Naciones Unidas, de Rusia y de Estados Unidos.

Papel global y cohesión europea

El papel de protagonista que la Unión Europea ha asumido en la *gobernanza* global no puede hacer olvidar que la Unión no es todavía un sujeto de política

exterior a todos los efectos. El nivel de cohesión de los Estados de la Unión sobre temas y políticas objeto de procesos multilaterales de gobierno a nivel global se puede medir por las conductas de voto de los países de la UE en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde se deliberan las políticas públicas mundiales, aunque sin valor jurídico. Este análisis no revela un bloque compacto de gobiernos que votan siempre de la misma manera, aunque apunta a una fuerte y creciente convergencia y, en algunos ámbitos, hasta a una fuerte cohesión. En los últimos años los Estados de la UE han votado de manera idéntica en más del 70 por ciento de los casos; en los años Ochenta, en cambio, el consenso no superaba el 50 por ciento de los casos. Así pues, la convergencia ha crecido en los años en que la Política Exterior y de Seguridad Común ha empezado a funcionar realmente. El porcentaje de voto idéntico es especialmente alta en dos importantes sectores: los derechos humanos y la cuestión de Oriente Medio; es baja, en cambio, en las votaciones sobre cuestiones de seguridad, en las cuales Francia y Reino Unido o un grupo de Estados que incluye Irlanda y Suecia, de tradición neutralista, y los Países Bajos, no votan como la mayoría de los Estados de la Unión².

Además de la información sobre la cohesión de los Estados de la Unión, el análisis de voto de la Asamblea General proporciona útiles informaciones sobre la posición de la Unión Europea en el sistema global: la proximidad o la distancia de voto entre los Estados europeos y otros Estados o grupos de Estados indica las coaliciones de las que la Unión forma parte o podría formar parte en la competición relativa a la estructura de gobierno del sistema político mundial. Los países que tienen una conducta de voto próxima a la de los Estados de la Unión –y que por consiguiente adoptan las mismas posiciones o por lo menos parecidas en relación a los problemas de la agenda mundial e sobre la práctica del multilateralismo– son los países de América Latina, Rusia, Turquía y cuatro países occidentales, es decir Australia, Canadá, Japón y Noruega. Quedan muy alejados de la Unión, en cambio, Israel, los países del Tercer Mundo, incluida China, y, sobretodo, Egipto y la India. La distancia de Estados Unidos ha sido variable a lo largo de los últimos años. Durante los años ochenta, o en otras palabras el periodo de la llamada segunda guerra fría, la distancia creció; en el periodo de la presidencia Clinton, la distancia disminuyó, para volver a crecer en el periodo de George Bush, aunque no sobre las cuestiones de los derechos humanos y de la seguridad, en las cuales el Reino Unido y, sorprendentemente, Francia, son los países más próximos a los Estados Unidos.

4. Las relaciones transatlánticas o la UE como líder global

En 1990 los Estados Unidos y la Comunidad Europea firmaron la Declaración Transatlántica, el primer documento oficial de relevancia política entre los dos sujetos económico-comerciales más importantes del planeta. En 1995 este documento ha sido remplazado por la Nueva Agenda Transatlántica (NAT), firmada por los Estados Unidos y la UE. Hoy en día los dos socios están comprometidos en un dialogo que mira a redefinir la Agenda, ya que los problemas de naturaleza económico-comercial y política que siempre han existido en las relaciones transatlánticas se han visto agravados por los problemas generales del sistema global. En los dos decenios sucesivos a la segunda guerra mundial, los Estados Unidos, de acuerdo con los Estados de la Europa occidental, han sostenido el desarrollo de las principales instituciones de gobierno y de gobernanza global –es decir, las Naciones Unidas y los regimenes internacionales del comercio, de finanzas y de la moneda– y han refrenado las aspiraciones de la Unión Soviética y de sus aliados. De la mitad de los años setenta hasta finales de los noventa, las instituciones económicas han pasado por importantes crisis y han sido sometidas a algunas reformas. Muchos Estados y agrupaciones de Estados han manifestado su insatisfacción hacia las reglas de gobierno del sistema mundial. Hoy en día se está produciendo un proceso de remodelación de las coaliciones internacionales a las que también participan sujetos colectivos que no son organizaciones estatales sino movimientos colectivos, empresas multinacionales y organizaciones no gubernamentales. Las relaciones transatlánticas, por eso, son terriblemente tensas y difíciles: los dos socios se enfrentan a retos económicos, políticos y sociales que pueden provocar un significativo cambio del sistema y de sus instituciones, así como de las relaciones recíprocas entre América y Europa³.

Los Estados Unidos y la UE son las dos economías más grandes del mundo contemporáneo y representan casi el 40 por ciento del comercio mundial; cada uno de ellos, además, es el mayor socio comercial y el mayor subministrador de inversión extranjera directa del otro. Los índices económicos demuestran la importancia de las relaciones transatlánticas y cuán esencial es el dialogo entre Bruselas y Washington en el ámbito económico, aunque no menos en el político. La práctica del dialogo económico y comercial ha tenido provechosos efectos sobre la intensificación del dialogo político, que se ha extendido a los problemas de seguridad interna y a la lucha contra el terrorismo, además de permitir una eficaz colaboración en las crisis de estos años. Los buenos resultados globales, sin embargo, no son suficientes para superar los numerosos problemas que

existen en las relaciones entre los dos lados del Atlántico, tanto en el ámbito económico-comercial como en el político-estratégico.

En el ámbito económico-comercial, el dialogo institucional se ve a menudo bloqueado por el hecho de que los actores centrales de los procesos legislativos de cada una de las partes no han desarrollado todavía un dialogo directo. Las responsabilidades, en otras palabras, no recaen sólo sobre los ejecutivos, sino también sobre las instituciones legislativas y las agencias regulativas americanas y europeas por no haber desarrollado una praxis de confrontación y de coordinación. Atentas a los intereses de sus propios colegios electorales, éstas subestiman la necesidad de coordinar sus respectivas legislaciones económicas al reglamentar el mercado trasatlántico. Sin embargo, a pesar de los límites y de los problemas, la estructura de la Nueva Agenda Transatlántica puede ser revitalizada con la identificación de prioridades estratégicas, la difusión del conocimiento de la Agenda entre el público, el desarrollo de la cooperación regulativa y el compromiso para resolver las disputas comerciales bilaterales.

En relación a los problemas políticos, el dialogo trasatlántico se ve hoy sumido en la cuestión de la respuesta a los intentos de unos gobiernos y del terrorismo global de cambiar la estructura de gobierno del sistema internacional. Los Estados Unidos bajo la administración Bush decidieron intervenir en Irak en 2003 porque este país, según su visión, se correspondía con la imagen de un país que podía constituir un objetivo legítimo de una intervención preventiva, a causa de la relación inversamente proporcional entre la permanencia del régimen del Estado objeto de la intervención y la conservación de la estructura de gobierno del sistema internacional: acabar con el primero era necesario para salvaguardar la estabilidad de la segunda. Este convencimiento se vio reforzado por el hecho que, según Washington, se crea una complicidad objetiva entre estos Estados y el terrorismo global. En cambio, la mayor parte de Europa se vio sorprendida por la doctrina de la intervención anticipada por parte del gobierno americano, ya que los Estados europeos han cumplido siempre con el concepto jurídico de guerra preventiva que legitima la intervención armada sólo cuando es urgente para proteger un país de la amenaza explícita de agresión. Tras su discusión en el seno de la Unión, los gobiernos decidieron no seguir colectivamente a los Estados Unidos porque no percibían la amenaza de los gobiernos dictatoriales e irresponsables de la misma manera en que la percibía el gobierno americano.

La cuestión iraquí, de hecho, ha puesto en evidencia las diferentes posiciones que tienen europeos y americanos en relación a los problemas de la seguridad y del gobierno del sistema internacional, creados por gobiernos ineficientes y por Estados que se encuentran al mismo tiempo en condiciones

de retraso económico, represión política y conflicto social. Respecto a estos problemas, los americanos han siempre preferido adoptar estrategias basadas en medidas específicas y acuerdos bilaterales: por ejemplo, para erradicar el tráfico de drogas, han apostado por la estrategia de asistencia a las fuerzas locales de policía, como en el caso de Colombia; para mejorar las condiciones económicas, han apostado por los acuerdos comerciales bilaterales, como en el caso de México. A pesar de que los gobiernos americanos hayan a veces lanzado programas de cooperación regional – desde la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy para América Latina al proyecto de cooperación en el Gran Oriente Medio –, esta estrategia es sin duda muy poco apreciada hoy en día en Washington. La UE, en cambio, ha desarrollado una preferencia por los acuerdos comerciales multilaterales y por los programas de cooperación económica en que siempre figura la cláusula de condicionalidad política. La cuestión iraquí, a fin de cuentas, ha confirmado que los europeos no están dispuestos a abandonar su estrategia preferida de prevención hacia los Estados en condición de retraso económico, represión política y conflicto social. También para enfrentarse a los dictadores irresponsables y a los Estados incumplidores, la UE prefiere conservar los regimenes económicos, políticos y sociales existentes, esperando que sus programas de cooperación regional – como, por ejemplo, su programa de cooperación en el Mediterráneo – consigan llevar desarrollo económico, y por consiguiente, distensión en las tensiones políticas y sociales. Según los americanos, cuando la situación no permite esperar que los programas de cooperación desactiven la inestabilidad regional y transformen en inofensivos los gobiernos “irresponsables”, puede ser necesario recorrer inmediatamente a la intervención, incluso por la vía militar. Para los europeos, los acuerdos regionales, más que las tradicionales alianzas militares y la intervención armada, son los caminos preferenciales para la resolución de los problemas de seguridad. La visión de la seguridad internacional vigente en el otro lado del Atlántico, en cambio, se resume en el “dilema de la seguridad”, que implica la disposición al uso de la fuerza contra cada riesgo posible o amenaza a la seguridad doméstica y que provoca, a nivel regional, la formación de coaliciones militares contrapuestas. Los Estados Unidos consideran las organizaciones regionales de seguridad como condiciones subordinadas a los intereses de su papel mundial, y por esto recorren mayormente a acuerdos militares bilaterales.

El enfrentamiento que se ha producido en la agenda transatlántica a raíz de la crisis iraquí no puede ensombrear el hecho de que también en los asuntos de seguridad existe una significativa convergencia entre los socios transatlánticos. Esta convergencia se ve confirmada por el análisis sobre la

capacidad común de resolución de las crisis de seguridad y por el incremento de la cooperación transatlántica acerca de los problemas de seguridad política, militar, social, económica y ambiental en el periodo 1990-2000, es decir tras la firma de la Declaración transatlántica⁴. Este análisis ha demostrado la dificultad de Estados Unidos y de la Unión Europea para resolver las crisis cuando actúan independientemente el uno del otro y ha confirmado la existencia de un partenariado transatlántico caracterizado por un reparto de las tareas y de las responsabilidades. De hecho, Estados Unidos y Europa se han consultado y/o coordinado en el 46 por ciento de las crisis de seguridad y la cooperación no se ha limitado a la región europea ni al sector económico. Esta coordinación ha crecido tras la adopción de la Nueva Agenda Transatlántica, pasando del 41 por ciento en el periodo 1990-95 al 45 por ciento en el periodo 1996-2000. En todo este periodo, además, la UE ha participado en un número elevado de acciones de gestión de crisis internacionales y el número de crisis solucionadas gracias a acciones conjuntas y/o coordinadas por Estados Unidos y la UE es mayor del número de crisis resueltas cuando Estados Unidos y UE no se han puesto de acuerdo sobre una acción conjunta. En relación a las áreas geográficas de intervención conjunta, la práctica de la cooperación transatlántica no se manifestado únicamente en la región europea y en la de Oriente Medio, sino también en regiones que han sido tradicionalmente de interés directo de Europa, como la región asiática y la latinoamericana.

5. Conclusiones

El éxito de la unión aduanera, comercial, monetaria y las demás políticas sectoriales y la consiguiente convergencia de los intereses políticos y de las identidades internacionales alrededor de valores comunes europeos de los Estados miembros son la base objetiva del papel global de la UE. Las políticas de gobernanza global de la UE, en efecto, revelan una creciente identidad internacional de la Unión y una capacidad para tomar posición y hasta actuar en el sistema mundial como sujeto coherente de la gobernanza global. El papel de la UE, sin embargo, se ve puesto a prueba por la redefinición de las coaliciones en la competición política internacional que se ha abierto en el sistema político mundial respecto a la autoridad del sistema y a su estrategia de gobierno de los problemas globales.

No cabe duda que en la fase de redefinición de las alianzas internacionales que se ha abierto en la competición política global, el rendimiento de la UE en la gobernanza global se pone de manifiesto

sobretudo en tres ámbitos: en las relaciones con los Estados Unidos y en la reforma de las instituciones de gobierno mundial, empezando por las Naciones Unidas; en la relación con Asia, que ha recobrado su papel de centro dinámico de la economía mundial, y en particular, con China y la India; y en las relaciones con los actores no estatales del sistema mundial bajo la forma de movimientos no organizados, la forma más tradicional de organizaciones mundiales no gubernamentales cuya participación es admitida en los procesos de toma de decisiones en organizaciones internacionales como las Naciones Unidas.

Los países europeos deben, en primer lugar, entablar un diálogo con los Estados Unidos para la definición de una nueva visión común del mundo y la elección de las prioridades en la agenda de los problemas globales. En un futuro a corto y medio plazo, Europa no puede situarse como actor antagónico a los Estados Unidos, porque, a pesar de las diferencias, los intereses que tienen en común les acercan más que a cualquier otro actor importante del sistema mundial. El mundo necesita entonces saber qué tareas están dispuestos a compartir. Esto quiere decir que Europa y Estados Unidos deben superar, una vez por todas, los contrastes sobre la estructura del gobierno mundial y sobretudo elaborar una visión común sobre las reformas necesarias de las instituciones mundiales –por ejemplo, llegar a una visión común del papel a reconocer o a negar a las Naciones Unidas sobre las nuevas reglas del comercio mundial y los principios del multilateralismo.

La reaparición de Asia en la economía y en la política mundial y en particular el ascenso de China –y mañana de la India– en la estructura de gobierno del sistema político mundial coge a Europa desprevenida. En Europa no se pone todavía suficiente esfuerzo para estudiar y descifrar el papel desafiador que ha asumido China ante la supremacía americana. Esta carencia se explica por el hecho de que el estilo del desafío chino aparece bajo formas del todo diferentes a las empleadas en el pasado por las grandes potencias. La forma que tomen las relaciones sino-americanas en el contexto de las instituciones políticas mundiales aparece, bajo este enfoque, de suma importancia para entender cómo debe actuar Europa respecto a Asia a corto plazo.

En esta fase, las organizaciones no gubernamentales han demostrado poder participar de forma eficaz, aunque limitada, en la gobernanza y en la formación de las políticas globales, actuando dentro de contextos multilaterales como las Naciones Unidas. Interactuando con las organizaciones intergubernamentales y los regímenes internacionales, las organizaciones internacionales de carácter no estatal han creado redes cada vez más estrechas, que han permitido elevar el grado de participación de una

gran variedad de actores no estatales en la política mundial. No cabe duda que gracias a la experiencia del proceso de integración, Europa se encuentra mejor equipada que cualquier otra parte del mundo para integrar las organizaciones no gubernamentales en los procesos formales e informales de gobernanza. Sin embargo, en este momento es difícil vislumbrar como se combinarán en el futuro próximo, en el seno de los procesos de formación de una comunidad mundial democrática, procesos tan diversos como los procesos políticos de competición por el poder mundial, los procesos económicos relativos, sobre todo, a los sistemas de comercio y los mercados mundiales y los procesos de formación de la opinión pública mundial a través de los medios de comunicación. El papel de Europa en este proceso de democratización del sistema mundial es importante y debe constituir una tarea de primer orden tanto para las instituciones de la UE como para sus Estados miembros.

Notas

¹ Véase en particular el artículo I-3 relativo a los objetivos de la Unión y el artículo III-292 que expone un elenco de los objetivos internacionales de la Unión.

² Estos datos provienen de la investigación de Paul Luif que cubre los años de 1979 a 2002, en relación a las resoluciones de la Asamblea General sobre las cuales se ha procedido a votación, es decir el 30 por ciento de sus resoluciones; las demás han sido aprobadas por consenso. Véase P. LUIF, *EU cohesion in the UN General Assembly*, Paris, ISS Occasional Papers, Núm. 49, 2003.

³ Véase en particular E. BARBÉ (ed.), *Existe una brecha transatlántica?*, Madrid: La Catarata, 2005.

⁴ C. MONTELEONE, *Le relazioni transatlantiche e la sicurezza internazionale*, Milán: Giuffrè, 2003; y C. MONTELEONE, "The New Transatlantic Agenda: Transatlantic Security Relations between Post-Hegemonic Cooperation and Interdependence", *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 1, Núm. 1, 2003, pp. 87-107.