

Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE

Introduction: change in the international system, adversity for the European Union

Esther Barbé

Catedrática de Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).
Coordinadora del Programa de Investigación, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)
ebarbe@ibei.org

Resumen: En el actual contexto de cambio del sistema internacional, este artículo introductorio construye un marco analítico para operacionalizar el cambio en la estructura de poder (una tipología de estructuras internacionales y sus combinaciones) y para estudiar cómo se comporta la UE frente a la adversidad que introduce el cambio a través de su actuación en las instituciones multilaterales (estrategias de adaptación y de atrincheramiento). Basándose en dicho marco, la autora presenta los seis artículos que configuran el monográfico, los cuales se interrogan sobre la reacción de la UE en distintas instituciones multilaterales de ámbitos diversos (economía, medio ambiente, energía y seguridad), entendiendo las instituciones en sentido amplio (conjuntos persistentes y conectados de reglas).

Palabras clave: UE, sistema internacional, multilateralismo, estructura de poder

Abstract: *In the current context of change within the international system, this introductory article constructs an analytical framework with which to operationalise the change in the power structure (a typology of international structures and their combinations) and to study how the EU behaves when faced with the adverse conditions that change introduces, by looking at its actions within multilateral institutions (strategies of accommodation and entrenchment). Using this framework as a foundation, the author presents the six articles in the monograph, which reflect on the EU's reaction in distinct multilateral institutions that operate in a variety of fields (economy, environment, energy and security), understanding the institutions in a broad sense (as sustained, connected sets of rules).*

Key words: *EU, international system, multilateralism, power structure*

La presente introducción así como los artículos de este número monográfico, que siguen las pautas del marco de análisis expuesto en esta introducción, forman parte del proyecto «La UE en un sistema internacional en transición: crisis, polaridad y multilateralismo (EU-Ianus)», Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental en el marco del VI Programa Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (CSO2012-33361) del Ministerio de Economía y Competitividad. Véase www.eu-ianus.eu

«Europa, que quería cambiar el mundo, está siendo cambiada por un mundo que no para de cambiar»

Xavier Batalla (1947-2012)

Las señales del cambio están en el camino. La negativa, desde 2007, de buena parte de los países ACP (África, Caribe, Pacífico) de firmar los Acuerdos de Asociación Económica propuestos por la Unión Europea (UE) o el establecimiento de un acuerdo entre Estados Unidos, China y otros países emergentes en la Conferencia sobre Cambio Climático de 2009, sin contar con la UE, son dos señales que evidencian un estado de cosas: la UE se enfrenta a un mundo en cambio, bien sea por la emergencia del llamado Sur global o bien por los cambios en las coaliciones, donde Estados Unidos puede dejar de lado a la UE. En términos de poder, el mundo se mueve bajo los pies de la UE.

La convergencia de una UE en crisis con una sociedad internacional en cambio (transición de poder) constituye el objeto de análisis de este número de la *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. La crisis de la UE no es solo económica, como han dejado ver las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014. El resultado de estas elecciones, con un fuerte aumento de los euroescépticos, ha agravado la crisis del modelo europeo de integración. Crisis *ad intram* que tiene su dimensión internacional desde el momento en que la integración europea ha dejado de ser un modelo para otras regiones. La UE es demasiado diferente. Basándose en ello, destacados analistas del regionalismo comparado apuntan que podemos pasar del eurocentrismo reinante durante décadas al euroexcepcionalismo (Acharya, 2014: 81). Esta apreciación supone una descalificación del rol de modelo que durante años ha asumido la UE, entendiendo por rol «la imagen que los decisores de la política exterior tienen respecto de su función a largo plazo y de su actuación en el sistema internacional» (Aggestam, 2006: 20). La autoconcepción de la UE como imagen positiva para otros actores y para la gobernanza global está muy documentada en la literatura (Manners, 2006; Laïdi, 2008), que ha acuñado el término de potencia normativa para caracterizar a la UE como capaz de «diseñar la concepción de lo que es “normal” en el sistema internacional» (Manners, 2002: 239). Un término, potencia normativa, que comporta «poder sobre las ideas». Es la fuerza de sus ideas, asentadas en valores universales y difundidas a través de la persuasión (no la coerción), la que hace de la UE, en términos analíticos, una potencia normativa.

El término de potencia normativa ha sido asumido por el lenguaje político. Así, en palabras de José Manuel Durão Barroso, el anterior presidente de la Comisión, «somos una, sino la más importante de las potencias normativas (...) porque tenemos éxito a la hora de establecer normas y de aplicarlas a realidades diferentes»

(Barroso, citado por Peterson, 2008). El rol de modelo es el que ha filtrado más profundamente la narrativa de los dirigentes de la UE (Barbé *et al.*, 2014a) y se ha traducido en estrategias de política exterior, de las que destacan, fundamentalmente, dos: la promoción de la construcción regional a imagen de la propia UE, que empezó ya en la década de los setenta del siglo pasado con las relaciones grupo a grupo, y la defensa del multilateralismo, que desde el papel de modelo supone un intento de proyectar políticas y valores europeos, en clave universal, a través de la interacción con las instituciones internacionales. Así, a lo largo de las dos últimas décadas, la UE ha hecho de la interacción con las instituciones internacionales un rasgo fundamental de su identidad como actor en la escena global. El *multilateralismo eficaz* se ha convertido, a partir de la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad en 2003, en el *mantra* de la UE, lo que sitúa a la Unión entre «la gente razonable que entiende que la emergencia del multilateralismo es irreversible» (Mahbubani, 2013: 45). Dado que los defensores del multilateralismo atribuyen un papel fundamental a las instituciones en el funcionamiento del sistema internacional (Bennet y Oliver, 2003: 3), la UE ha desarrollado una clara preferencia por las normas y las instituciones (Läidi, 2008) multilaterales.

Entrada la segunda década del siglo XXI, el magnetismo de la UE cargado de normas, instituciones y multilateralismo ha dejado de funcionar (Johanson-Nogués, 2011), y tanto es así que los analistas (Smith, 2013; Torreblanca, 2011; Youngs, 2010) advierten de su creciente irrelevancia como actor en el ámbito global. La evaluación del *actorness* (condición de actor) de la UE nos remite a tres conceptos interrelacionados: capacidad, presencia y oportunidad (Bretherton y Vogler, 2013: 376). Por capacidad entendemos la existencia de un marco jurídico institucional desarrollado (instituciones, representación, instrumentos) y cohesión política (convergencia de las preferencias de los estados miembros). En cuanto a la presencia o la aptitud para ejercer influencia más allá de sus fronteras, entran en juego la reputación de la UE y las expectativas que genera entre terceros. Finalmente, la oportunidad hace referencia al contexto internacional y como este constriñe o facilita la actuación de la UE. Un proyecto anterior del equipo de investigación que participa en este número de la *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*¹ concluyó que los

-
1. El equipo de investigación es el Observatorio de Política Exterior Europea (grupo de investigación reconocido por la Generalitat de Catalunya 2014 SGR 704), y el proyecto de investigación al que se hace referencia es «Dinámicas del sistema multilateral. Análisis de la interacción entre la Unión Europea y las instituciones globales (Dynamus)». Proyecto de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Plan Nacional I+D+i. Ministerio de Ciencia e Innovación (CSO 2009-09010 Subprograma Cpol).

problemas de *actorness* de la UE, traducidos en pérdida de influencia en las instituciones internacionales, nos remiten al contexto internacional, en lógica material (redistribución de poder) y en lógica ideacional (rechazo por parte de terceros del modelo y de los valores europeos en cuanto inspiradores de normas e instituciones con vocación universal) (Barbé, 2012). En otras palabras, tanto en el terreno del poder material como en el de las ideas, el mundo es más adverso para la UE de lo que era hace unos años. Recordemos que la UE inauguró el siglo XXI manifestando su voluntad de convertirse en líder en el contexto mundial post-11-S. Así, la Declaración de Laeken, adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2001, planteaba: «¿No debería Europa, ahora por fin unificada, desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario?»².

Tanto en el terreno del poder material como en el de las ideas, el mundo es más adverso para la UE de lo que era hace unos años.

Los artículos que conforman este número se articulan en torno al proyecto de investigación EU-Ianus que, de acuerdo con el supuesto anterior (cambio en el sistema internacional entendido en términos estructurales), se pregunta por la reacción de la UE en las instituciones multilaterales. De esta manera, el proyecto plantea una serie de preguntas de investigación que empieza por: ¿cómo afecta el cambio estructural a la actuación de la UE en las instituciones multilaterales? Ahora bien, mientras la Declaración de Laeken interpretaba el cambio en el sistema internacional como oportunidad de liderazgo, nosotros lo caracterizamos en términos de adversidad. De ahí que nos preguntemos: ¿cómo se enfrenta la UE a una situación de adversidad en las instituciones multilaterales?, ¿qué tipo de ajustes se producen?, ¿qué estrategias adopta la UE en dichas instituciones? El marco de análisis de nuestro proyecto, que encuadra los artículos de este número sobre casos de ámbitos diversos (medio ambiente, economía, seguridad, energía), se plantea en dos etapas. Primero, ofrece instrumentos para conceptualizar y analizar la adversidad en el sistema internacional o, en otras palabras, construye una tipología para distinguir los cambios en la estructura del sistema internacional; y, segundo, crea categorías para sistematizar las estrategias adoptadas por la UE frente a la situación de adversidad una vez establecidas sus características para cada caso estudiado.

2. Consejo Europeo, Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea, Anexo 1 a las Declaraciones de la Presidencia, Laeken, 14-15 de diciembre 2001 (SN 300/1/01 REV 1).

Cambio en la estructura internacional: poder, ideas e instituciones

La noción de cambio en la estructura del sistema internacional y su impacto sobre el orden mundial ha hecho correr mucha tinta en los últimos años. Así, temas clásicos como la polaridad del sistema o las ideas que conforman el orden mundial dan lugar a preguntas recurrentes en los últimos años: ¿cuántos centros de poder tenemos en el mundo?, ¿cuántas potencias tienen capacidad para establecer el orden?, ¿quién establece las ideas legítimas?, ¿cómo se legitiman las ideas que estructuran el orden? La revisión de la literatura nos da algunas pistas, que reseñamos a modo de introducción a nuestro marco de análisis. Así, hay una opinión extendida de que la polaridad es difusa. Es más, algunos autores hablan de no polaridad (Haas, 2008); otros hablan de interpolaridad (Grevi, 2009), destacando por encima de todo la interdependencia entre los actores fundamentales del sistema (estatales o no) o se argumenta, explícitamente, que en el mundo ya no hay, y ya no habrá, superpotencia (Buzan y Lawson, 2014). Asimismo, las preguntas en torno al factor ideacional en la construcción del orden mundial nos remiten a un mundo postamericano (Zakaria, 2008) o postoccidental (Serfaty, 2011) en el que existe controversia normativa en torno a los valores y las normas liberales que subyacen en el sistema multilateral.

A la hora de abordar el proceso de cambio en el sistema internacional, la transición de poder de viejas a nuevas potencias constituye una dimensión fundamental del cambio estructural en el sistema internacional, reflejado en las instituciones internacionales (Barbé, 2010). Así *A World without power* de Fergusson (2004) destaca el vacío de poder y el peligro de no contar con bienes públicos si falta el hegemon estadounidense. *No One's World* de Kupchan (2012) se centra en identificar los mecanismos institucionales necesarios para gestionar la transición de poder incorporando a las nuevas potencias. *One World* de Mahbubani (2013) aísla el grupo de normas sobre el que tienen que ponerse de acuerdo viejas y nuevas potencias dado que comparten un solo mundo, en lógica de interdependencia. Cada uno de los autores citados destaca una categoría diferente –poder, instituciones o normas– para caracterizar y/u orientar el proceso de cambio.

Los artículos de este número monográfico abordan cómo la UE reacciona frente al cambio en el sistema internacional a través de su actuación en las instituciones multilaterales. Afrontar el cambio comporta, como ha indicado Holsti (2004: 7), dotarnos de *marcadores* que lo identifiquen de manera precisa. Eso

es lo que pretende nuestro marco de análisis³: trata de caracterizar el cambio a través de las fuerzas que interactúan en el sistema internacional para después establecer una tipología de estructuras internacionales que, una vez aplicada, nos permita caso a caso identificar las oportunidades y los desafíos que tiene la UE.

Definimos la *estructura internacional*⁴ como el resultado de la interacción de tres fuerzas interdependientes: poder, ideas e instituciones. Estas fuerzas tienen la capacidad de moldear el comportamiento de los estados (y otros actores), no de determinarlo, al limitar sus posibilidades de actuación.

– Entendemos el *poder* en un doble sentido, como interacción (imposición sobre otro) y como constitución (capacidad de asignar roles en la sociedad internacional) (Barnett y Duvall, 2005). El poder puede estar muy concentrado (un Estado o una coalición de poder, con estados y otros actores) o muy difuso, de tal manera que no exista ningún actor o coalición que tenga capacidad para gobernar una determinada institución internacional. Hoy en día vemos en muchas instituciones internacionales situaciones de difusión, que responden al proceso de transición de poder en curso.

– Entendemos las *ideas*, siguiendo a Cox (1996: 98), en un doble sentido: por una parte, como significados intersubjetivos compartidos, no discutidos y de larga duración, como es el caso del mecanismo de relaciones diplomáticas entre estados; y, por la otra, como imágenes colectivas que rivalizan entre sí al ser representativas de relaciones de poder, como vemos, por ejemplo, a la hora de determinar el significado de justicia en el ámbito internacional. En otras palabras, ideas indiscutibles frente a ideas en discusión. Esto último corresponde a situaciones de controversia normativa, habituales hoy en día en muchos ámbitos (los derechos humanos son un buen ejemplo, si tomamos en consideración la relectura en términos de valores tradicionales que algunos estados persiguen en el marco de Naciones Unidas).

-
3. Este marco de análisis, del proyecto EU-Ianus, ha sido desarrollado previamente en trabajos presentados a conferencias. Entre otros, véase Barbé *et al.* (2014b).
 4. La conceptualización de estructura internacional que desarrollamos aquí está basada en la estructura histórica de Robert Cox (1996), en su dimensión específica de análisis del orden mundial. Tomamos de Cox la idea de estructura tripartita (poder, instituciones e ideas) y su concepción de hegemonía. Nos diferenciamos de Cox en lo siguiente: mayor limitación en términos temporales y de alcance (ámbitos multilaterales específicos); definimos los términos de poder e instituciones siguiendo términos estándar en relaciones internacionales; y nuestro análisis no entra, siguiendo la dimensión normativa de la teoría crítica de Cox, a valorar las posibilidades que cada una de las estructuras ofrece de cara a cambiar el orden internacional.

– Finalmente, siguiendo la definición clásica de Keohane (1989: 3), definimos las *instituciones* como «conjuntos persistentes y conectados de reglas (formales e informales) que prescriben los roles de comportamiento, constriñen la actuación y moldean las expectativas». Según Cox (1996: 99), las instituciones pueden «estabilizar y perpetuar» un orden mundial específico propiciando la adopción de ideas consistentes con unas ciertas relaciones de poder; pueden convertirse en agentes de cambio; pueden convertirse en «campos de batalla» para tendencias rivales; y facilitan que los actores dominantes «suavicen su dominación social, atrayendo a fuerzas subordinadas y reforzando su control a través de procesos de consenso» (Sinclair, 1996: 11), si llegan a representar diversidad de intereses y universalidad.

Como ya se ha dicho, entendemos la estructura internacional como la interacción entre las tres fuerzas citadas (poder, ideas e instituciones), que podemos representar como los vértices de un triángulo. La alineación o correspondencia (o no) entre los tres vértices –poder, instituciones e ideas– nos permite identificar cinco tipos diferentes de estructura internacional (véase figura 1). La noción de cambio la asociamos a la transformación de la estructura, pasando de uno a otro tipo. Nuestra tipología permite, primero, caracterizar la estructura internacional en un determinado ámbito de la gobernanza (cambio climático, armas de destrucción masiva, derechos de la infancia, etc.) para, después, estimar el cambio de acuerdo con la articulación (congruente o no) entre poder, instituciones e ideas. Para ello distinguimos entre estructura hegemónica (poder, ideas e instituciones son congruentes entre sí) y no hegemónica: cuatro tipos de estructuras que calificamos como congruencia normativa, congruencia material, desfase institucional y estructura disfuncional. A continuación se define cada una de dichas estructuras.

Congruencia normativa: la primera estructura responde a una situación en la que las instituciones y las ideas (componente normativo) están en sintonía, pero no con el poder. En otras palabras, las ideas y las instituciones no son apoyadas por una coalición suficientemente fuerte para asegurar su perdurabilidad. La falta de congruencia puede deberse a que la institución defiende ideas que son apoyadas por una coalición que pierde fuerza. Es el caso, por ejemplo, de la Responsabilidad de Proteger, dado que en el momento en que Naciones Unidas institucionaliza la idea en 2005, mediante resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, esta empieza a ser desafiada por países destacados.

Congruencia material: esta estructura responde a una situación en la que poder e instituciones concuerdan entre sí, pero no con las ideas dominantes. En este caso, las instituciones representan bien las preferencias de los actores dominantes bien porque son una clara representación de la distribución de poder bien

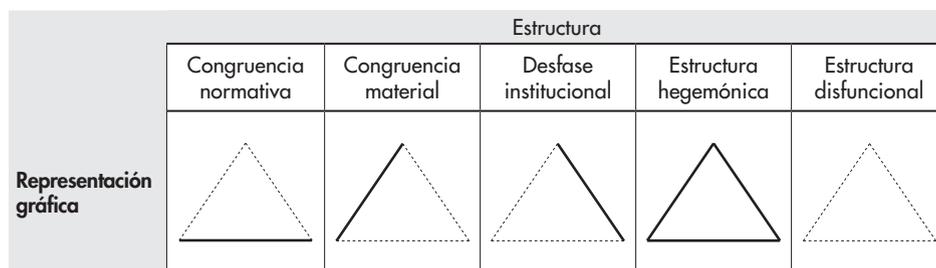
porque institucionalizan las normas de acuerdo con sus preferencias. En cambio, no hay sintonía entre instituciones e ideas. Esto puede ocurrir, por ejemplo, porque un emprendedor normativo, ajeno a los actores dominantes, consigue legitimar una nueva idea. Este fue el caso, por ejemplo, de la campaña contra las minas antipersonales en la década de los noventa. Ni Naciones Unidas (donde el tema estaba en la agenda de negociación) ni los actores político-militares más relevantes asumieron la idea de la prohibición total, que acabó por imponerse.

Desfase institucional: la tercera estructura se da cuando poder e ideas están en sintonía, pero no con las instituciones. En otras palabras, las instituciones no corresponden a las ideas apoyadas por los actores dominantes. Las instituciones son más lentas a la hora de evolucionar si se compara con el cambio en términos de distribución de poder o de asignación de legitimidad. Las instituciones se quedan *enganchadas* a las condiciones bajo las que fueron creadas. Un ejemplo paradigmático de cómo la institución no responde a la distribución de poder es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En cuanto a la descoordinación entre ideas e instituciones se puede hacer referencia a la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio, de 1948, que se ha quedado desfasada respecto de la demanda social, ampliamente aceptada desde la década de los noventa, de intervención frente al genocidio.

Estructura hegemónica: el término hegemonía se utiliza aquí, siguiendo a Cox (1996: 99), para referirnos a una estructura internacional en la que las tres fuerzas concuerdan entre sí. Se produce entonces una situación en la que se combinan de manera coherente poder material, imágenes colectivas del mundo e instituciones que reclaman universalidad, de tal manera que la dinámica del poder es menos visible y plenamente aceptada. En este caso, las instituciones son capaces de vehicular las preferencias de los actores dominantes y hacerlo de manera percibida como legítima por los demás. El llamado Consenso de Washington nos ofrece, hasta bien entrada la década de los años noventa, un buen ejemplo de sincronización entre la distribución del poder material, el marco institucional y las ideas percibidas como legítimas (ajuste estructural, desregulación).

Estructura disfuncional: finalmente, la estructura disfuncional corresponde a una situación en la que ninguna de las fuerzas está en sintonía entre sí. Así, los actores dominantes solo pueden imponerse de forma coercitiva; las ideas no pueden traducirse en normas, ya que no tienen el apoyo de un actor o actores con fuerza suficiente para imponerlas y, en cuanto a las instituciones, estas son percibidas como ineficaces e ilegítimas. Este es el caso del Tratado de la Carta Energética, desde el abandono de Rusia en 2009. No existe una distribución de poder clara, hay paradigmas en rivalidad (la visión estratégica de Rusia frente a la lógica de mercado/competencia de la UE) y, finalmente, la institución existente se ve desafiada por propuestas alternativas.

Figura 1: Estructuras internacionales



Nota: El vértice superior representa el poder, el izquierdo inferior las instituciones y el derecho inferior las ideas.
Fuente: Barbé *et al.* (2014b).

El cambio está asociado, como ya se ha dicho, al cambio de estructura. De este modo, cada una de las estructuras anteriores puede convertirse en otra porque sufre desafíos, bien en términos de poder o de ideas o de instituciones. En el caso del poder, por ejemplo, dicho desafío se debe a la erosión que sufre la coalición de poder por parte de nuevos actores

que cambian la dinámica previa en un ámbito. Así ha ocurrido, por ejemplo, en el ámbito del desarrollo con la aparición con fuerza de financiación privada (actores privados) frente a la Ayuda Oficial al Desarrollo (CAD/OCDE). En el caso de las ideas, por ejemplo, si tomamos el ámbito de las armas cortas y ligeras podemos ver que un tema tratado habitualmente en la agenda del comercio y del control de armas pasa a la agenda humanitaria, con un cambio de paradigma que afecta a la negociación. Finalmente, en el caso de las instituciones, y si pensamos en el caso de las finanzas, tenemos el ejemplo reciente del desafío que el G-20 comporta para las instituciones de Bretton Woods.

Una vez establecida la noción de cambio, nuestro marco de análisis entra en su segunda etapa que persigue responder a dos preguntas: en primer lugar, ¿cuándo se convierte el desafío a una determinada estructura (siempre pensando en ámbitos concretos y no en términos globales) en un cambio adverso para la UE?; y, segundo, ¿cómo reacciona la UE en las instituciones multilaterales que gobiernan dicho ámbito (desarrollo, armas cortas y ligeras, finanzas, etc.)?

Entendemos la estructura internacional como la interacción entre tres fuerzas (poder, ideas e instituciones), que podemos representar como los vértices de un triángulo. La alineación o correspondencia (o no) entre los tres vértices nos permite identificar cinco tipos diferentes de estructura internacional.

Reacción de la UE en las instituciones multilaterales: entre adaptación y atrincheramiento

La UE sufre un cambio adverso (las condiciones son peores para la UE a la hora de establecer o de implementar las normas en un ámbito concreto) cuando los desafíos afectan a su posición de dominio, bien sea en términos de poder, de ideas o de instituciones. Así pues, se trata de identificar aquellas evoluciones, entre tipos de estructuras, que son adversas dentro de la amplia gama de posibilidades que ofrece la combinación de estructuras. Por ejemplo, toda evolución que suponga pasar de una estructura de hegemonía (en la que la UE forma parte de la coalición de poder que ha conseguido que sus ideas sean consideradas legítimas y asienten las instituciones) a cualquier otra, por la vía del desafío del poder material, de las ideas o de las instituciones (congruencia normativa, congruencia material, desfase institucional) o todas a la vez (disfuncional) genera, por definición, condiciones más adversas para las políticas de la UE.

¿Cómo reacciona la UE frente a dichos cambios teniendo en cuenta que se encuentra en el vértice que se ve desfavorecido? En otras palabras y situándonos en el contexto de este número monográfico, ¿cómo reacciona la UE frente a los cambios actuales que debilitan su posición en las instituciones multilaterales y en los regímenes de gobernanza global? El proyecto EU-Ianus establece dos estrategias de reacción⁵ que pueden traducirse en objetivos diversos, a modo de tipos ideales: adaptación y atrincheramiento.

La *estrategia de adaptación* se traduce en ajustar el comportamiento de la UE (objetivos, instrumentos, normas) al nuevo contexto, llegando a acuerdos con actores o aceptando ideas dominantes en la nueva estructura. Dependiendo del tipo de desafío, la estrategia de acomodación se traducirá en intenciones diferentes. Así, si el desafío viene por el lado del poder, la UE tenderá a ceder «espacio de poder» de cara a adaptarse a las exigencias de los nuevos actores. Les cederá «lugar en la mesa», caso, por ejemplo, de la ampliación de voto para las potencias emergentes en instituciones financieras. Si el desafío es de carácter ideacional

5. Entendemos que las estrategias seleccionadas no responden de manera lineal a las condiciones estructurales (cambio de estructura) sino que son el producto combinado de dichas condiciones objetivas y factores cognitivos: visiones del mundo, valores, actitudes que filtran las condiciones objetivas y las preferencias en relación con los objetivos que hay que perseguir (Carlsnaes, 1992).

–evolución en las ideas percibidas como legítimas–, la UE buscará compromisos en el ámbito normativo. En otras palabras, ofrecerá a los emprendedores normativos (los que ponen ideas diferentes sobre la mesa, que pueden ser desde ONG hasta potencias emergentes o estados del Sur global) que participen en la elaboración del menú; este es el caso, por ejemplo, de la campaña de la UE a favor de la abolición de la pena de muerte en Naciones Unidas que se tornó en campaña a favor de una moratoria. Finalmente, si la estructura es modificada por un desafío institucional, la UE aceptará la reforma de la institución en cuestión o, incluso, su sustitución por otra, «cambiará de mesa» si es necesario. En el ámbito del calentamiento global, con las dificultades del Protocolo de Kyoto, la UE apunta en esa dirección.

Frente a la adaptación, la *estrategia de atrincheramiento* es la tendencia a mantener o reforzar aún más la posición mantenida por la UE (ideas, instituciones) con la intención de resistir frente a la adversidad. Ese es el caso, por ejemplo, de la posición adoptada por los representantes de la UE en los Debates Abiertos (*Open Debate*) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en torno al desarrollo normativo y la implementación de la Resolución 1325 relativa a la Mujer, la Paz y la Seguridad, adoptada en el año 2000. En esta ocasión, la UE se ha atrincherado a la hora de defender los mecanismos de implementación y seguimiento de la resolución en torno a ideas liberales cada vez menos aceptadas entre algunas potencias (Rusia, China) y destacados países del Sur global (Pakistán, India, Egipto), como la soberanía entendida como responsabilidad o la noción de seguridad humana. El atrincheramiento de la UE en torno al desarrollo normativo de la Resolución 1325 se ha dejado notar, por ejemplo, en su defensa del mantenimiento de la participación de la sociedad civil. En cuanto a la implementación de la Resolución 1325, los europeos tienen una visión amplia (propia de la seguridad humana) que impulsa la dimensión de participación (de las mujeres) y la dimensión de prevención (de conflictos), manteniendo el espíritu de la resolución en sus orígenes, frente a una interpretación restrictiva, basada en la protección de las mujeres y en aquellos conflictos que el Consejo de Seguridad tenga en su agenda (Barbé, 2013).

¿Por qué adaptarse o por qué atrincherarse? Si prestamos atención a la literatura sobre la UE como actor internacional podemos encontrar explicaciones para cada una de las estrategias. A modo de ilustración, se puede apuntar que aquellos autores que describen a la UE como potencia normativa (Manners, 2002) o aquellos que ven la política exterior de la UE como una externalización de sus procesos internos (Lavenex y Schimmelfennig, 2009) esperarían una estrategia de atrincheramiento por parte de la UE. Por otro lado, los autores que destacan el compromiso de la UE con el multilateralismo eficaz (Blavoukos y Bourantonis, 2011: 7) avanzarían una estrategia de adaptación basándose en la

voluntad de los europeos de reforzar la funcionalidad de las instituciones, tal y como recoge la Estrategia Europea de Seguridad, adoptada por el Consejo Europeo en 2003: «Nuestro objetivo es el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho».

Los artículos recogidos en este número monográfico siguen, en gran medida, el esquema de análisis presentado en esta introducción, llegando a conclusiones sobre el porqué del comportamiento de la UE en las instituciones multilaterales en las que se enfrenta a situaciones más desfavorables que las vividas en la primera década tras el final de la Guerra Fría, momento en que, por otra parte, surgieron destacadas instituciones internacionales (Corte Penal Internacional, Organización Mundial del Comercio, Tratado de Minas Anti-personales). Los seis casos de estudio que conforman este número se interrogan sobre la reacción de la UE en instituciones multilaterales de ámbitos diversos (medio ambiente, economía, energía y seguridad), entendiendo las instituciones en sentido amplio (conjuntos persistentes y conectados de reglas). Así los artículos abordan la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto, el Fondo Monetario Internacional, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD-OCDE), la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas, la Organización Mundial del Comercio y, finalmente, la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La lectura conjunta de dichos artículos ofrece un panorama complejo en el que los autores se preguntan en cinco de los textos sobre la reacción de la UE en situaciones de cambio internacional que le son adversas (pautadas a partir del marco de análisis expuesto en esta introducción), mientras que en el sexto se plantea una evolución estructural hacia una situación más favorable para la UE (el caso de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas). Cuatro de los artículos se centran en estudiar el proceso de evolución de las normas y la reacción de la UE. Así, por poner ejemplos, las negociaciones y seguimiento de las convenciones de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, por una parte, y sobre Delincuencia Transnacional Organizada, por la otra, nos ofrecen dos casos con ciertos paralelismos procedimentales en los que la UE evoluciona hacia estrategias diferentes (adaptación en el caso de cambio climático y atrincheramiento en el de delincuencia organizada transnacional). Los otros dos artículos van más allá de la evolución normativa y se plantean la pregunta sobre adaptación o atrincheramiento analizando los resultados obtenidos por la UE en las instituciones (Fondo Monetario Internacional) o las políticas (*policies*) aplicadas en función de las instituciones con las que la UE se ha comprometido (Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas).

En suma, los artículos de este número monográfico conforman un conjunto sistematizado, conceptual y metodológico de análisis que, sin llegar a resultados concluyentes⁶, nos permite captar la complejidad y las dificultades que supone la convergencia de dos procesos abiertos: por una parte, la transición de poder en el sistema internacional y sus efectos sobre el multilateralismo y, por la otra, la constitución de la UE como actor internacional en momentos de crisis. El tema merece atención y seguimiento. No en vano existe un gran interés por la interacción entre la UE e instituciones multilaterales (Jorgensen, 2009; Kissack, 2010; Blavoukos y Bourantonis, 2011; Costa y Jorgensen, 2012). Los artículos que conforman este número monográfico de la *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* se suman a la literatura ya existente desde una perspectiva particular: cómo se comporta la UE en las instituciones multilaterales cuando el cambio en el sistema internacional es adverso para sus valores y sus intereses.

Referencias bibliográficas

- Acharya, Amitav. *Rethinking power, institutions and ideas in world politics*. Londres: Routledge, 2014.
- Aggestam, Lisbeth. «Role theory and European foreign policy», en: Elgström, Ole y Smith, Michael (eds.) *The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis*. Londres y Nueva York: Routledge, 2006, p. 11-29.
- Barbé, Esther. «The EU in an unsettled international system. Leading by example?». Paper presentado a la 8th Pan-European Conference on International Relations (Varsovia, 18-21 septiembre 2013).
- Barbé, Esther (dir.) *Cambio mundial y gobernanza global: La interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2012.
- Barbé, Esther. «Multilateralismo: Adaptación a un mundo con potencias emergentes». *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXII, n.º 2 (2010), p. 21-50.
- Barbé, Esther; Herranz-Surrallés, Anna y Natorki, Michael. «Model, Player or Instrument for Global Governance. The Discourse and Practice of Metaphors

6. Los casos analizados en este número monográfico forman parte de un universo de casos más amplio que, en trabajos individuales o colectivos, están siendo elaborados por miembros del proyecto EU-Ianus, con la intención de obtener conclusiones (pautas de comportamiento) generales sobre la actitud de la UE en las instituciones multilaterales en el actual contexto de transición de poder.

- in EU Foreign Policy», en: Carta, Caterina y Morin, Frederic (eds.) *EU's Foreign Policy through the Lenses of Discourse Analysis: Making Sense of Diversity*. Aldershot: Ashgate, 2014a, p. 111-132.
- Barbé, Esther; Costa, Oriol; Herranz-Surrallés, Anna y Kienzle, Ben. «The EU in an unsettled international system: Coping with the power shift in global governance». Paper presentado en la Conferencia de la International Studies Association (ISA), Toronto (Canadá), 26-29 de marzo de 2014b (en línea) <http://www.eu-ianus.eu>
- Barnett, Michael y Duvall, Raymond. «Power in International Politics». *International Organization*, vol. 59, n.º 1 (2005), p. 39-75.
- Bennett, Leroy y Oliver, James K. *International Organizations: Principles and issues*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 2003.
- Blavoukos, Spyros y Bourantonis, Dimitris. «Introduction. The EU presence in international organizations», en: Spyros Blavoukos y D. Bourantonis (eds.) *The EU Presence in International Organizations*. Londres: Routledge, 2011, p. 1-15.
- Bretherton, Charlotte y Vogler, John. «A global actor past its peak?». *International Relations*, vol. 27, n.º 3 (2013), p. 375-390.
- Buzan, Barry y Lawson, George. «Capitalism and the emergent world order». *International Affairs*, vol. 90, n.º 1 (2014), p. 71-91.
- Carlsnaes, Walter. «The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis». *International Studies Quarterly*, vol. 36, n.º 3 (1992), p. 245-270.
- Costa, Oriol y Jorgensen, Knud E. (eds.). *The influence of International institutions on the EU. When Multilateralism hits Brussels*. Londres: Palgrave, 2012.
- Cox, Robert W. «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory», en: Cox, Robert W. y Sinclair, Timothy J. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996 [1981].
- Fergusson, Niel. «A world without power». *Foreign Policy* (julio/agosto de 2004).
- Grevi, Giovanni. «The inter-polar world: A new scenario». *ISS Occasional Paper*, n.º 79 (junio de 2009).
- Haas, Richard. «The age of non-polarity. What will follow US dominance». *Foreign Affairs*, vol. 87, n.º 3 (2008), p. 44-56.
- Holsti, Kal J. *Taming the sovereigns. Institutional change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Johansson-Nogués, Elisabeth. «The Decline of the EU's magnetic attraction? The European Union in the Eyes of Neighbouring Arab Countries and Russia». *LSE European Foreign Policy Unit Working Paper*, n.º 1 (2011).
- Jorgensen, Knud Erik (ed.). *The European Union and International Organizations*. Londres: Routledge, 2009.

- Keohane, Robert. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press, 1989.
- Kissack, Robert. *Pursuing effective multilateralism: The European Union, International Organisations and the Politics of Decision Making*. Londres: Palgrave, 2010.
- Kupchan, Charles A. *No One's World. The west, the rising rest and the coming global turn*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Laidi, Zaki. *Norms over Force: The Enigma of European Power*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2008.
- Lavenex, Sandra y Schimmelfennig, Frank. «EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics». *Journal of European Public Policy*, vol. 16, n.º 6 (2009), p. 791-812.
- Mahbubani, Kishore. *The great convergence. Asia, the west and the logic of one world*. Nueva York: Public Affairs, 2013.
- Manners, Ian. «Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads». *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n.º 2 (2006), p. 182-199.
- Manners, Ian. «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n.º 2 (2002), p. 235-258.
- Peterson, John. «José Manuel Barroso: Political Scientist, ECPR Member». *European Political Science*, n.º 7 (2008), p. 64-77.
- Serfaty, Simon. «Moving into a Post-Western World». *The Washington Quarterly*, vol. 34, n.º 2 (2011), p. 7-23.
- Sinclair, Timothy J. «Beyond international relations theory», en: en: Cox, Robert W. y Sinclair, Timothy J. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996 [1981], p. 1-18.
- Smith, Karen. «Can the European Union be a Pole in a Multipolar World?». *The International Spectator*, vol. 48, n.º 2 (2013), p. 114-126.
- Torreblanca, José Ignacio. *La fragmentación del poder europeo*. Barcelona: Icaria, 2011.
- Youngs, Richard. *Europe's decline and fall. The struggle against global irrelevance*. Londres: Profile Books, 2010.
- Zakaria, Fareed. *The post-american world*. Londres: W.W. Norton & Company, 2008.