

La Unión Europea ante los nuevos retos de la gobernanza regional

The European Union as a model of regional governance



Laura Gómez Urquijo*

Beatriz Pérez de las Heras**

María Luisa Sánchez Barrueco***

Resumen

Los desafíos actuales escapan con frecuencia a la capacidad de los Estados para abordarlos adecuadamente y exigen una respuesta coordinada a nivel transnacional. Este trabajo plantea que las fórmulas recientemente empleadas por la UE para contribuir a la gobernanza transnacional son útiles y susceptibles de aplicación en otras regiones para responder a nuevos retos. Las áreas de estudio elegidas incluyen desde el ámbito más tradicional de la política económica y monetaria hasta el postmoderno de la lucha contra la degradación del medio ambiente, pasando por el área mixta de la seguridad y la defensa.

PALABRAS CLAVE: gobernanza, integración regional, política económica, cambio climático, Protocolo de Kioto, seguridad, defensa

* Profesora titular de Economía de la UE, Universidad de Deusto <laura.gomez@deusto.es>

** Catedrática de Derecho de la UE, Universidad de Deusto <beatriz.perez@deusto.es>

*** Investigadora del Equipo de Integración Europea, Universidad de Deusto <marialuisa.sanchez@deusto.es>

■ Abstract

States increasingly lack the capacity to address current challenges, for they demand a coordinated answer on a transnational scale. In Europe, the need to face new scenarios has fostered transnational governance strategies at the European Union level which could possibly be implemented in other regions. This paper explores recent developments in a varying range of fields, from the more traditional area of economic and monetary policy to the postmodern fight against climate degradation, all the way up to security and defence policy.

KEY WORDS: Governance, regional integration, economic policy, climate change, Kyoto Protocol, security, defense

Recibido el 13 de julio de 2010; aceptado el 19 de octubre de 2010

I. INTRODUCCIÓN

La integración europea se ha presentado históricamente como un modelo para los distintos proyectos de integración regional en otras áreas del mundo. El proceso de consolidación del mercado único y, en particular, el método de armonización legislativa han servido como referencia en otras integraciones como MERCOSUR o la Comunidad Andina de Naciones, que han incorporado algunos de esos elementos en sus desarrollos. La posibilidad de «exportar» el modelo europeo ha sido una cuestión ampliamente tratada en los ámbitos científico y político, tanto en sus aspectos favorables como en los más críticos. La propia Unión Europea ha promovido como elemento clave en su estrategia hacia otras regiones la consolidación de los respectivos proyectos de integración, proponiendo el esquema comunitario.

En estos intentos se ha hecho evidente el distinto contexto en los procesos y la imposibilidad de trasladar exactamente el mismo esquema de integración a un ámbito económico, social y político diverso. Asumiendo esas dificultades este trabajo presenta una reflexión sobre la UE como posible modelo, no de integración sino de gobernanza. En un contexto en que los Estados ya no pueden perseguir en solitario sus intereses, porque todo ámbito puede generar hoy algún tipo de inseguridad, y donde se demandan respuestas coordinadas a nivel transnacional, la Unión Europea representa, sin duda, un referente tanto a nivel interno como externo.

No se entrarán en los distintos modelos teóricos de gobernanza, ya ampliamente analizados (*Mariscal 2003*, *Marks 1998*), sino en analizar nuevas experiencias de gobernanza ante nuevos retos. Entre estos se han seleccionado por su impacto, por su dimensión global y por darse en ellos rasgos de gobernanza transnacional los siguientes: la política económica, el cambio climático y las relaciones exteriores. A diferencia de otros estudios recientes (*Tömmel y Verdun 2009*) que trabajan en la teoría del «modo» de gobernanza —jerarquía, competencia, negociación y cooperación—, a continuación se profundizan en «prácticas» de gobernanza, es decir, en formas de coordinación concretas ante ámbitos novedosos que puedan ser traspasables al método de toma de decisiones políticas en otras regiones.

2. LOS RETOS ACTUALES EN LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE

2.1. *La evolución del marco inicial*

La política económica y monetaria es probablemente el área donde la gobernanza europea ha comenzado más tardíamente y lo ha hecho con más éxito. Ya desde el Tratado de Roma los objetivos económicos se centraban en la consecución de un mercado común, sin que se vislumbrase la idea de lograr una moneda y política monetaria única o una política económica coordinada.

El logro del Mercado Único concentró los esfuerzos durante décadas y los procesos de armonización legislativa y liberalización económica dieron su fruto en la consecución de las «cuatro libertades» de circulación. La realidad, aunque de manera lenta, ha llevado el proceso de integración mucho más lejos del proyecto inicial, particularmente para el área de la eurozona. Siguiendo a Verdun (*Tömmel y Verdun 2009:75-76*) la gobernanza económica a lo largo de estos 50 años puede clasificarse en distintos períodos:

1958 a 1970: desde el Tratado de Roma hasta el informe Werner. Se consolidan la zona de libre comercio y la unión aduanera y se inicia la cooperación monetaria a través de distintos proyectos para eliminar la flotación de las monedas que no tienen éxito.

1971 a 1992: desde la puesta en marcha de la Serpiente Monetaria Europea hasta el Tratado de Maastricht. Este período abarca la implantación del Sistema Monetario Europeo, un notabilísimo avance en la coordinación de la política monetaria que sin embargo acabó sufriendo los ataques especulativos, con bruscas devaluaciones de las monedas integrantes del sistema, las llamadas «tormentas monetarias», y su final desvirtuación.

1993 a 1998: este período abarca la puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria y corresponde al de mayor avance en el diseño de la gobernanza económica supranacional. Se definen las reglas de juego básicas para la eurozona, eligiendo un determinado

modelo económico que apuesta por el control del déficit y la deuda como claves.

1999 hasta la actualidad: comprende el desarrollo práctico del modelo.

Centrándonos en esta última etapa, podemos afirmar que la estructura actual de la gobernanza económica europea comprende los siguientes elementos básicos:

- Un mercado integrado en el que participan 27 países

- Un área monetaria integrada en la que solo participan 16 países, basada en tres pilares:

- La política monetaria única dictada por el Banco Central Europeo

- La política fiscal de control de las finanzas públicas formulada por los Estados Miembros y coordinada bajo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento

El Método de Coordinación Abierta como sistema de supervisión de las economías que, desde el lanzamiento de la Estrategia de Lisboa (2000), siguen las directrices comunes y son sometidas a supervisión comunitaria.

Aunque este diseño presenta un éxito de coordinación único a nivel mundial y numerosos logros para los países integrantes, no son pocas las críticas a la falta de una realidad económica única y una única voz económica (*Jones 2005, Padoan 2008*). Es cierto que no ha existido la voluntad política de crear una zona monetaria óptima con una política fiscal única y muchas

veces el sistema ha sido acusado de falta de credibilidad. Así, desde la puesta en marcha de la Unión Monetaria se han identificado numerosos problemas en la estructura de su gobernanza económica, entre ellos:

- La falta de efectividad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: a pesar de que el Tratado de Maastricht incluía como objetivo específico el límite al déficit del 3% del PIB, ya en la primera etapa de su funcionamiento fueron aflorando desequilibrios mayores. El sistema de multas previsto por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no llegó a aplicarse y el incumplimiento por parte de Alemania llevó a su reforma y flexibilización.

- El desacuerdo en torno a la política monetaria del Banco Central Europeo: A diferencia de, por ejemplo, la Reserva Federal Americana, el BCE ha llevado a cabo una política monetaria que a menudo ha sido tachada de demasiado rígida en relación con el control de precios. El manejo de unos tipos de interés que contuviesen los precios ha castigado, a consideración de los gobiernos europeos, el estímulo al crecimiento y al empleo. Si bien su independencia es una garantía necesaria para una institución encargada de dictar una política monetaria única para 16 países con intereses y situaciones económicas divergentes, el BCE ha acabado siendo acusado de excesiva separación de los intereses de los gobiernos nacionales.

En definitiva, las reglas de la Unión Económica y Monetaria se muestran para sus críticos como muy rígidas,

complejas y cortoplacistas. A los problemas iniciales de su funcionamiento se añadirán nuevos retos en el discurrir de la UE: la ampliación hacia el Este culminada en el año 2007, la inmigración, los cambios demográficos o el mal funcionamiento del mercado de trabajo. Finalmente, la crisis financiera mundial, es sin duda la prueba más importante al modelo, coincidiendo además con la puesta en marcha de un nuevo marco institucional. Ambos aspectos traen nuevas implicaciones para la cuestión de la gobernanza económica y por ello se examinan a continuación.

2.2. *Aportaciones del Tratado de Lisboa en torno a la gobernanza económica*

Los problemáticos aspectos que se jugaban en la aprobación del nuevo Tratado —en vigor desde diciembre de 2009— tales como la distribución de votos del Consejo, la presidencia de la UE o la figura del alto representante para asuntos exteriores, dejaron en un segundo plano una reforma ambiciosa del sistema de gobernanza económica.

A pesar de que se había suscitado cierto debate en torno a esta cuestión, el Tratado de Lisboa deja prácticamente igual la distribución de poderes. Dejando de lado las peticiones ocasionales de crear una auténtica gobernanza de la política económica europea, exceptuando la política monetaria de la eurozona esta ha quedado en manos de los gobiernos de manera independiente

o, como máximo, coordinada. El Tratado de Lisboa consagra el principio de subsidiariedad en esta materia, de manera que la completa armonización en política económica solo se justificaría sobre la base de la obtención de mejores resultados que con la actuación independiente de los Estados (*Mulas Granados 2009*).

Si bien la voluntad política de los gobiernos comunitarios no ha llevado a un mayor nivel de armonización, el Tratado de Lisboa si introduce algunos pequeños pero interesantes cambios en la gobernanza de la eurozona con el fortalecimiento de 3 instituciones del gobierno supranacional, a saber:

En primer lugar, cabe destacar el refuerzo del papel del Eurogrupo a quien asigna un nuevo estatus legal (*Bini Smaghi 2008*): da a los países con euro la posibilidad de adoptar normas que refuercen la coordinación y supervisión de la disciplina presupuestaria y otorga al Eurogrupo la competencia de fijar las condiciones para que se unan a él otros Estados Miembros

En segundo lugar, también el Banco Central Europeo sale fortalecido, haciendo frente a las críticas que se han puesto de manifiesto anteriormente, con las siguientes precisiones del Tratado de Lisboa: el establecimiento del principio de independencia del BCE en el ejercicio de sus poderes, especificando particularmente su independencia financiera, la confirmación de la primacía del objetivo de estabilidad de precios en el Eurosistema como objetivo de la Unión y el reconocimiento del BCE

como institución de la Unión Europea, junto con el Consejo, el Parlamento y la Comisión.

Por último, hay que señalar las aportaciones del Tratado de Lisboa en el refuerzo del papel de la Comisión:

- En la aplicación del pacto de Estabilidad y Crecimiento, de forma que sea necesaria la unanimidad para bloquear una propuesta de sanción para un Estado incumplidor (evitando así que se repita la elusión de la sanción ante el déficit alemán gracias a la intervención del Consejo contra el criterio de la Comisión)

- En la coordinación de políticas económicas, de modo que cuando la política de un Estado Miembro no esté de acuerdo con las Orientaciones Generales o ponga en riesgo el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, la Comisión pueda dirigir una advertencia al gobierno. Esta intervención se completa con la previsión de que en caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado Miembro que dicho Estado no pudiese controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar condiciones una ayuda financiera al Estado Miembro.

Estos avances se han visto puestos a prueba de manera casi inmediata con el estallido de la crisis financiera, de la que surgen otras necesidades nuevas e inesperadas relativas al gobierno de una política económica común.

2.3 *La gobernanza de la crisis económica*

En el año 2008 cambia completamente el enfoque sobre la gobernanza económica europea pasando de la preocupación por la reforma institucional (tal como se ha señalado en el Tratado de Lisboa) al desarrollo de instrumentos concretos que sirvan para responder al colapso financiero y su consecuencia social más inmediata: el desempleo.

El estallido de la crisis presenta un panorama único en la UE ya que varios gobiernos se sienten excesivamente atados por el Pacto de Estabilidad y la política monetaria única del BCE a la hora de manejar su economía. Algunos plantean incluso que la permanencia en el euro era peligrosa para las economías más atacadas por la crisis por la imposibilidad de aplicar recetas adecuadas a su propia realidad y permitir tipos de interés más bajos y estimuladores del crecimiento que los marcados por el BCE e, incluso, devaluaciones de la moneda que promovieran sus exportaciones. Además, han sido numerosas las críticas dirigidas al BCE por su falta de control y supervisión sobre el sistema financiero.

A pesar de que, efectivamente, la actual crisis financiera ha puesto de manifiesto algunos déficits importantes en la estructura de gobernanza económica, podemos afirmar que las propuestas se dirigen mayoritariamente hacia su profundización. La debacle económica pone de manifiesto que las respuestas individuales son completamente inefi-

caces. La primera acción válida para afrontar la crisis económica en la UE ha llegado a través de la coordinación del Eurogrupo cuando en octubre de 2008 decide establecer un marco de actuación común.

Ciertamente, la excepcionalidad de la crisis trae alteraciones sustanciales al modelo económico de la UEM. Este, tal y como se ha mencionado, se sustentaba desde el Tratado de Maastricht en la ortodoxia de las finanzas públicas controladas a través de los límites al déficit (3% sobre el PIB) y a la deuda (60% sobre el PIB) y de las sanciones previstas para los incumplidores en el Pacto de Estabilidad. La caída de la demanda y el empleo hacen saltar por los aires los estrictos límites previstos. El Banco Central Europeo tiene que bajar los tipos de interés a mínimos históricos ante el peligro de deflación y a pesar de ello la demanda no se estimula (es la llamada por la teoría económica «la trampa de la liquidez»). Son pues los gobiernos quienes han de tomar las riendas del estímulo de la actividad económica, tirar, en suma, de la demanda y del empleo a golpe de gasto público.

La UEM de la crisis financiera presenta por tanto un panorama muy diferente al del inicio del siglo. Todos los Estados, incluso los que más rápidamente se han acercado a la recuperación económica, como Alemania o Francia, han sobrepasado los límites del gasto público. Mención especial merece el caso de la economía de Grecia cuya situación de grave endeudamiento ha traído un nuevo debate en torno a los

instrumentos de gobernanza económica. El ataque de los mercados financieros a la deuda griega y la falta de credibilidad de esta economía amenazan al conjunto del Eurogrupo, mostrando así los problemas que implica el «enclavamiento» de las 16 economías a las mismas reglas de funcionamiento. Las otras economías con más debilidad (España o Portugal) piden una reacción comunitaria ante el peligro de contagio.

El debate sobre cómo debía intervenir el Eurogrupo presenta un gran interés desde el punto de vista tratado en este trabajo: entre otros argumentos se utilizan el citado artículo 122 del Tratado de Lisboa para justificar la intervención económica ante la situación excepcional, se plantea la creación de un Fondo Monetario Europeo, se discuten las posibilidades de dar préstamos bilaterales por parte de los Estados Miembros, del Banco Central,.. etc. La primera solución acordada remite a Grecia al Fondo Monetario Internacional como primera opción de financiación, lo que para el BCE y los más partidarios a un refuerzo del gobierno económico se considera como una intromisión en la UEM, que de este modo deja ver su debilidad.

Ante la persistencia de la inestabilidad y el temor de que la desconfianza en los mercados se extendiera en ataques especulativos a toda la eurozona, el Consejo decidió en mayo de 2010 la creación de un Fondo de Estabilización Europeo. Este «plan de rescate», actuación sin precedente, supone la emisión de bonos respaldados por la UE (60 mil

millones de euros), junto a un fondo garantizado para los países de la eurozona (440 mil millones de euros) y un respaldo potencial de 250 mil millones de fondos del FMI. El BCE complementa esta acción comprometiéndose a comprar deuda de los gobiernos para restaurar el equilibrio de los mercados «disfuncionales» y otorgar nuevas líneas de crédito para los bancos.

Este plan plantea interesantes retos desde el punto de vista de la gobernanza económica ya que se opta por un «seguro colectivo» que exige también una «disciplina colectiva». Por ello, y de manera inmediata, la Comisión Europea plantea reforzar la gobernanza común proponiendo que los presupuestos estén sujetos a revisión antes de llegar a los parlamentos nacionales, la falta de acceso a fondos comunitarios y condiciones más duras para la financiación de los países incumplidores de las reglas de control del déficit. Esto llevará a una mayor interferencia en la soberanía económica en los Estados Miembros y, en consecuencia a una batalla política en el seno de la UE sobre el refuerzo de soberanía fiscal y monetaria.

Tras esta experiencia, que ha sido calificada como «la primera crisis del euro» podemos afirmar que, a pesar de sus fisuras, el modelo de gobernanza europeo es más eficaz que el manejo individual de las economías. El sistema había sido probado con éxito en casi una década de bonanza – desde Maastricht a la crisis— y es en este momento cuando se alzan más voces pidiendo más coordinación económica, más ar-

monización de impuestos, incremento del presupuesto común,..., en suma, el refuerzo de un auténtico gobierno económico europeo.

3. LA APORTACIÓN EUROPEA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

3.1. *La perspectiva europea ante la gobernanza internacional en materia de seguridad*

En una de sus últimas intervenciones públicas como Alto Representante de la Unión para la Política Exterior, Javier Solana afirmó que «para manejar este mundo globalizado se necesitan dos cosas: Estados que funcionen y gobernanza global efectiva», y se refirió a esta última como «un término horrible pero un concepto vital» debido a que «mediante la gobernanza global efectiva se evita el riesgo de un mundo multipolar sin multilateralismo» (Solana 2009).

El Tratado consagra esta filosofía remitiéndose constantemente a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y a la necesidad de respetar valores fundamentales (democracia, Estado de derecho, derechos humanos y libertades fundamentales). La reciente modificación constitucional comunitaria inserta la «buena gobernanza internacional» entre los objetivos de política exterior, no solo de la Comunidad Europea sino de la UE en su integridad, si bien

es cierto que este objetivo descansará plácidamente junto a otros igualmente utópicos, como la erradicación de la pobreza o la integración de todas las naciones en la economía mundial, en el seno de una proclamación de principios internacionales de extensión desconocida a nivel estatal (Ortega 2009:153).

El multilateralismo efectivo está igualmente mencionado en la Estrategia Europea de Seguridad (2003) que supone el primer acuerdo sobre una visión común de la seguridad, resumiendo los objetivos europeos de política exterior en tres: afrontar amenazas determinadas a la seguridad internacional (proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo, conflictos regionales, Estados fallidos y crimen organizado), reforzar la seguridad en el vecindario (la Política Europea de Vecindad se adoptó después, en 2004) y crear un orden internacional basado en el multilateralismo efectivo.

A este respecto, la Estrategia enfatizaba la importancia de instituciones internacionales clave, como la OMC, el FMI o el Banco Mundial, junto a las organizaciones regionales y la creación de nuevos regímenes de derecho internacional para responder a los nuevos desafíos. Contrasta así deliberadamente con la Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana de 2002, en especial al afirmar que ninguna amenaza puede ser abordada solamente por medios militares, o hablar de compromiso preventivo frente al ataque preventivo.

Pese a las deficiencias intrínsecas de la política exterior europea que se han

criticado frecuentemente (falta de coherencia, impacto real insuficiente, objetivos ocultos relacionados con intereses nacionales de los Estados Miembros), la contribución de la Unión Europea a la gobernanza internacional de seguridad es real en variados aspectos, destacando cuatro: apoyo a organizaciones internacionales, promoción de la adhesión a tratados internacionales, impulso a regímenes multilaterales de derecho internacional, y utilización civilizada de los medios militares.

3.2. Apoyo a las organizaciones internacionales

La UE es quizás el principal impulsor de un orden global basado en organizaciones y normas internacionales, como reflejo externo del esfuerzo interno por basar las relaciones interestatales en reglas e instituciones comunes; y emplea instrumentos políticos y financieros para apoyar tanto el funcionamiento corriente como iniciativas particulares de las organizaciones internacionales.

El multilateralismo constituye una elección de política exterior europea y sitúa a las Naciones Unidas como su vértice, plasmada en la Comunicación «La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo» (2003), que proponía diversas medidas para mejorar la cooperación bilateral en materia de paz y seguridad y así reforzar la gobernanza internacional.

Generalmente, una decisión adoptada por el Consejo en el marco de la

política común de seguridad sirve de base para liberar fondos del presupuesto comunitario general. Los receptores son tanto las organizaciones clásicas como las Naciones Unidas, el FMI o el Banco Mundial como organizaciones que impulsan la seguridad y la asistencia humanitaria en regiones específicas, como la Unión Africana. Esta organización recibe una contribución europea significativa en apoyo a sus operaciones de mantenimiento de la paz, sobre todo en áreas donde la UE no quiere implicarse militarmente de modo directo, como es Somalia.

3.3. Fomento de la adhesión universal a tratados multilaterales esenciales

La UE da ejemplo ratificando e impulsando la adhesión de terceros Estados a los principales tratados multilaterales. A nivel interno, 21 de los 25 tratados multilaterales esenciales identificados por el Secretario General Annan en 2000 están ratificados por todos los Estados Miembros. El resto se debe normalmente al retraso en el proceso de ratificaciones por parte de los nuevos miembros; el rechazo volitivo a un tratado determinado es excepcional (Polonia y Finlandia no firmaron el Tratado de 1997 sobre minas antipersonales por su frontera con Rusia, que tampoco es signatario) (Smith 2008:124). La UE se destaca, por tanto, de otras potencias mundiales respecto de este grupo fundamental de

tratados, especialmente en áreas como la protección de la mujer, la Corte Penal Internacional o la lucha contra las minas antipersona. En este último caso, la UE es la única potencia en la que se aplica este tratado (salvo los casos mencionados) (*Keukeleire 2008:300*).

3.4. *Impulso a nuevos regímenes de derecho internacional: la Corte Penal Internacional*

La creación de la Corte Penal Internacional (CPI) constituye sin duda un éxito de la política exterior europea y un ejemplo de actitud proactiva respecto de la transformación del entorno en que operan los actores internacionales. Pocos temas han sido abordados de manera tan dinámica y coherente como la ofensiva diplomática iniciada en 2001 para lograr la creación de este tribunal, que combinó instrumentos procedentes de todos los ámbitos de la UE.

En el marco de la política de seguridad, una posición común de 2003 aportó la base a la firma de un acuerdo de partenariado con la Corte en 2006; mientras que la política de desarrollo aportó los medios financieros para impulsar la ratificación universal del Estatuto de Roma, siendo la UE el principal contribuyente al presupuesto de la CPI. Finalmente, el área de cooperación policial y judicial contribuyó estableciendo una red europea de puntos de contacto relativos a presuntos culpables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra.

La batería de medidas europeas prevaleció en gran medida sobre la de su rival Estados Unidos, aunque el resultado práctico se vio seriamente limitado tanto por la incapacidad para convencer a otras grandes potencias de aceptar la nueva estructura, como por el recurso de los Estados Unidos a la condicionalidad negativa mediante la firma de acuerdos bilaterales de inmunidad, que impiden la entrega de ciudadanos estadounidenses a la jurisdicción de la CPI por parte de la contraparte y están considerados ilegales por el derecho internacional tratándose de Estados parte del Estatuto de Roma (*Hoffmeister 2008:117—8*).

Aunque la UE no es parte de la CPI —estatuto reservado a Estados—, contribuye externamente e internamente a este tipo de gobernanza internacional. Externamente, el objetivo europeo de la adhesión universal a la CPI motiva que la UE utilice su posición privilegiada en las relaciones con los países en desarrollo para persuadirlos: todos los mandatos de negociación recientes han contenido una cláusula CPI. La condicionalidad negativa se ve recompensada con un generoso apoyo financiero para que adecuen sus legislaciones nacionales a la CPI, y generalmente, el incumplimiento de la cláusula CPI no entraña suspensión de la ayuda financiera. Internamente, los requisitos para ingresar en la UE incluyen la adhesión a la CPI, pero no es una *conditio sine qua non*, como lo prueba el hecho de que Turquía, miembro de la CPI, siga siendo el eterno candidato, mientras

que la República Checa se adhirió al Estatuto de Roma tras cinco años de pertenencia a la Unión.

3.5. *La utilización de medios militares de manera civilizada*

El propio proceso de integración europea puede considerarse un proyecto de gestión de conflictos y mantenimiento de la paz a largo plazo; pero además, la Unión Europea se halla inmersa en un refuerzo de sus capacidades tanto militares como civiles para gestionar crisis a nivel internacional, manifestadas en las más de veinte misiones de Política Europea de Defensa (PED) lanzadas desde 2003. El carácter civilizador de las misiones PED se refleja en cuatro sentidos.

En primer lugar, el ordenamiento comunitario no configura las misiones PED como instrumento de defensa propia sino como operaciones civilizadoras fuera de las fronteras europeas. El mandato legal (artículo 43.1 del Tratado) corresponde a un modelo de gestión de crisis: las misiones PED «abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al

término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio».

En segundo lugar, las misiones PED respetan siempre la legalidad internacional, que comprende no solo las normas comunitarias (sobre todo, la adopción unánime de una decisión sobre su lanzamiento y el control nacional sobre su desarrollo), sino especialmente las reglas internacionales. El artículo 42.1 del Tratado restringe el recurso a medios militares a las misiones que «*tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas*», pues la UE no tiene como objetivo primordial el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, que corresponde a las Naciones Unidas. A diferencia de la OTAN, organización internacional enfocada primordialmente a la defensa colectiva, determinados Estados Miembros nunca aceptarían, ni siquiera por motivos humanitarios, una misión PED ilegal a los ojos del derecho internacional. Por ello, siempre se persigue un mandato internacional derivado del Consejo de Seguridad, un acuerdo de paz, o la petición expresa del Estado de acogida (Naert 2007:64). Nunca hasta ahora se ha enviado una misión civil o militar de la UE sin contar con el gobierno soberano de la nación donde se van a desplegar las tropas europeas, se firma con él un acuerdo bilateral de

estatus de fuerzas que autorizan el paso por el territorio y el asentamiento en él de las tropas desplegadas.

En tercer lugar, el uso de la fuerza está limitado a la legítima defensa y debe respetar el principio de proporcionalidad en la respuesta al ataque, así como las obligaciones que derivan del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos: es decir, las Convenciones de Ginebra, las Cartas de derechos humanos de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa, así como las convenciones sectoriales respecto de grupos determinados. Existe una gran preocupación, al menos formal, por asegurar el respeto de los derechos humanos en el marco de las operaciones conjuntas, como demuestran las previsiones para incluirlos en todas las fases de las misiones (*Sanchez 2010*).

Finalmente, el predominio de misiones civiles sobre operaciones militares aboga a favor del carácter normativo de la política de defensa europea. Tan solo seis de las 24 operaciones lanzadas hasta la fecha movilizan recursos únicamente militares, mientras que se ha preferido utilizar recursos civiles con el objetivo de facilitar la construcción posterior al conflicto. La UE ha desplegado misiones de expertos con funciones de policía, de monitoreo de acuerdos fronterizos o de paz, de refuerzo del Estado de derecho, así como de administración y protección civil. Todas ellas contribuyen al refuerzo de la gobernanza internacional.

En definitiva, las opciones políticas aplicadas por la UE refuerzan la go-

bernanza internacional de seguridad y defensa, y este comportamiento ‘civilizador’ (*Manners 2009, Tocci 2008*) no solo la beneficia a ella, sino también a los otros actores internacionales insertos en un mundo cada vez más interdependiente, incierto y vulnerable (*Keukeleire 2008:21-2*).

4. LA UNIÓN EUROPEA EN LA GOBERNANZA CLIMÁTICA MUNDIAL: PROMOVRIENDO LA ACCIÓN MULTILATERAL

El cambio climático y sus efectos han dejado de ser una predicción científica, transformándose desde hace años en una realidad perceptible en todo el planeta: incremento de la temperatura, deshielo en los polos, aumento del nivel del mar, fenómenos climáticos extremos, escasez de lluvias y de agua potable, etc¹. Más allá de la amenaza medioambiental que representa, la alteración de los patrones climáticos tiene repercusiones socioeconómicas de gran envergadura, especialmente en aquellos países que cuentan con menos recursos para adaptarse y mitigar su impacto. Entre los efectos más relevantes destacan la disminución de la productividad agraria y la consiguiente penuria de alimentos, la mayor incidencia de enfermedades contagiosas y un deterioro

¹ Sobre el impacto en las distintas regiones véase el 4º y último Informe del panel intergubernamental de expertos sobre el cambio climático (IPCC, por su sigla en inglés), en <<http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-syr.html>>, pp.11-12.

generalizado de los ecosistemas. Todas estas consecuencias, unidas a las carencias estructurales de los países más pobres, dificultan seriamente la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Además, el cambio climático ha multiplicado sus caras en la última década, transformándose en una cuestión de seguridad internacional. La lucha por unos recursos naturales cada vez más escasos en un planeta progresivamente más poblado está provocando tensiones y agravando los conflictos ya existentes en numerosas regiones. La crisis humanitaria en Darfur, por ejemplo, es considerada la primera guerra debido al cambio climático, un claro exponente de que el deterioro ecológico derivado de la desertificación y la falta de tierras cultivables puede exacerbar las causas políticas y sociales que subyacen en un conflicto (Borger 2007). Finalmente, la multiplicación de los conflictos y la reiteración de catástrofes naturales esta provocando desplazamientos humanos masivos en los cinco continentes, tanto en el interior de los países, como hacia fuera, lo que representa un riesgo geopolítico adicional.

El cambio del clima constituye, por tanto, una amenaza global que requiere una respuesta global. Los Estados desarrollados tienen una deuda ecológica histórica con los países en vías de desarrollo, ya que ha sido su desarrollo industrial el causante de la concentración en la atmósfera de gases que retienen el calor del sol, provocando el denominado «efecto invernadero». La

contención y la progresiva reducción de estas emisiones son, en consecuencia, los principales mecanismos para combatir el deterioro medioambiental.

Desde principios de los años noventa, la UE ha venido participando de forma activa en los foros internacionales que abordan la lucha contra el cambio climático, principalmente en el marco de las Naciones Unidas. Su papel ha consistido, no sólo en impulsar la adopción de compromisos que vinculen especialmente a los países desarrollados, sino también en liderar la respuesta global, pasando a la acción de forma anticipada e, incluso, superando las obligaciones internacionales de reducción de emisiones. Este activismo de la UE en las escena mundial ha servido de base a una estrategia propia contra el cambio climático, que se ha convertido en los últimos 10 años en un referente mundial y en el apartado más consistente de la política medioambiental europea.

4.1. Su participación en el proceso de las Naciones Unidas

Mediante la Decisión 94/69/CE del Consejo, la entonces Comunidad Europea aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCCNU), primer instrumento de gobernanza climática mundial, que cuenta con la Conferencia de las Partes (COP, por su sigla en inglés) como autoridad máxima y órgano

de gestión². El objetivo de este marco multilateral es estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que evite que la temperatura mundial anual supere los 2° C respecto de los niveles de la era preindustrial, lo que exigiría una reducción del 50% de las emisiones mundiales para 2050 en relación con los niveles de 1990.

Tres años más tarde, como resultado de la reunión de la COP en Japón, se firmó el Protocolo de Kioto. Conforme a este instrumento adicional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, los países desarrollados se comprometieron a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 5,2%, en el período 2008-2012 y respecto de los niveles de 1990. Conjunta y voluntariamente, los Estados miembros de la UE decidieron ir más allá y se comprometieron a reducir sus emisiones en un 8%, siendo Alemania y Reino Unido los países que se obligaron a realizar los mayores recortes, 12,5 % y 21%, respectivamente (Harris 2007:12).

Kioto dejó establecida una metodología de trabajo novedosa, consistente en posibilitar que los esfuerzos individuales de los países pudieran culminar en resultados globales beneficiosos para todos. Sin embargo, a pesar de

los importantes compromisos establecidos, la cumbre de Kioto sirvió para evidenciar las profundas divergencias y el choque de intereses, tanto entre los países industrializados, como entre las economías emergentes y países en vías de desarrollo, como entre ambas categorías entre sí. Las discrepancias fueron aprovechadas por algunos Estados desarrollados para desvincularse de toda obligación de recorte de emisiones. La retirada más significativa fue la de Estados Unidos, cuyo Presidente George Bush declinó finalmente ratificar el Protocolo en marzo de 2001.

Tras la salida de Estados Unidos de las negociaciones multilaterales, la UE se colocó a la cabeza del mundo desarrollado, liderando la lucha global contra el cambio climático. Fue precisamente el impulso europeo el que propició la celebración, a finales de 2001, de una COP en Marrakech, donde se decidieron diversas medidas complementarias para implementar el Protocolo de Kioto y facilitar así su ratificación. Resultaron decisivos en este sentido el acuerdo de incrementar la dotación del mecanismo financiero que sustenta la Convención Marco y la decisión de establecer nuevos instrumentos de ayuda para los países más pobres: el Fondo de Países Menos Desarrollados, el Fondo Especial del Cambio Climático y el Fondo de Adaptación.

Tras la ratificación de Rusia, el Protocolo de Kioto entró finalmente en vigor el 16 de febrero de 2005. Tres años antes, la UE ya lo había incorporado a su ordenamiento interno mediante

² Adoptada en Río de Janeiro en 1992, la CMCCNU tiene un ámbito casi universal al día de hoy, al contar con la participación de 192 países. Disponible en <<http://unfccc.int>>

la Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, formalizando oficialmente su responsabilidad como actor en la lucha mundial contra el cambio climático.

Las primeras medidas de la UE contra el calentamiento global se adoptaron en los años ochenta. Sin embargo, ha sido su participación activa en la diplomacia climática internacional la que ha propiciado que la acción contra el cambio climático se haya transformado en la última década en una prioridad y en la dimensión más importante de su política exterior medioambiental. Por el momento, la medida más relevante llevada a cabo por la UE en este ámbito es, sin duda, el régimen europeo de comercio de derechos de emisiones de dióxido de carbono (CO₂). Este mecanismo constituye el primer y más amplio sistema internacional de límites máximos de derechos de emisión de CO₂, adoptado en cumplimiento del Protocolo de Kioto³. Tras una primera fase experimental de aplicación (2005-2007), el régimen europeo de comercio de emisiones se encuentra en el segundo período de implementación (2008-2012), para el cual la Comisión Europea ha establecido objetivos más estrictos de reducción, con el objetivo de cumplir las obligaciones asumidas en Kioto (*European Environment Agency* 2008:13).

Aparte de las medidas adoptadas en su ámbito interno, la UE ha desplegado, en el marco de su propia política de

cooperación al desarrollo, una amplia gama de iniciativas, bilaterales y multilaterales, para ayudar a los países pobres a confrontar los efectos del calentamiento global. El apoyo europeo se ha venido canalizando a través de la preparación de Programas Nacionales de Adaptación, en cuya financiación participa a través de los instrumentos financieros internacionales establecidos en el marco de Naciones Unidas, o bien a través de sus propios fondos. Desde 2008, esta ayuda a los países más vulnerables se ha reforzado con la puesta en marcha de la Alianza Mundial contra el Cambio Climático (AMCC), entre la UE y los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares. Simultáneamente, la UE está desarrollando en los últimos años proyectos específicos, muchos de ellos de alcance regional, a fin de contribuir a la adaptación y la creación de capacidades en los países más vulnerables y economías emergentes. Destaca entre ellos el proyecto SNAPP 2012 (Supporting National Assessments of Post-2012 Proposals for Climate Protection and Sustainable Development), con Brasil, Sudáfrica, India y China y que contempla un régimen internacional posterior a 2012 para combatir el cambio climático (*Comisión Europea* 2008:15).

Puede afirmarse, por tanto, que, independientemente de la plena consecución de los resultados esperados, estos impulsos desplegados confirman el papel de liderazgo de la UE al encabezar también el diálogo Norte-Sur en la lucha mundial contra el cambio climático.

³ El fundamento jurídico de este régimen es la Directiva 2003/87/CE de 13 de octubre de 2003, Diario Oficial (DO) L275 de 25 de octubre de 2003.

Al día de hoy, el Protocolo de Kioto continua siendo el principal pilar del proceso emprendido en el marco de las Naciones Unidas contra el calentamiento global. Sin embargo, es solo un primer paso, cuyo período de cumplimiento obligatorio finaliza en 2012. Por otra parte, su actual estructura solo cubre un 30% de las emisiones mundiales, al estar fuera de este marco multilateral grandes contaminantes como Estados Unidos, China, Brasil, India, Corea del Sur, México y Sudáfrica. A todo ello se añaden, además, deficiencias bien conocidas, como las referidas al cálculo de las emisiones forestales o la gestión del uso de los excedentes de derechos de emisión a partir de 2012, que amenaza con reducir significativamente los compromisos actuales de los países industrializados en materia de emisiones. Se hace por tanto necesaria la adopción de un nuevo acuerdo mundial para el período posterior a 2012 y que permita no rebasar los 2° C de incremento en la temperatura en el horizonte de 2050.

Tal fue el objetivo de la última cumbre sobre el clima celebrada en Copenhague entre el 7 y el 18 de diciembre de 2009.

4.2. *De Copenhague a Cancún: propuestas de la UE para una economía mundial sostenible*

Un año antes de la cita en la capital danesa, la UE dio a conocer a la comunidad internacional su propuesta para el período post-Kioto: una reducción del 20% de emisiones de gases de

efecto invernadero e incluso 30%, si otros Estados desarrollados también se comprometen, la consecución de una cuota de 20% de energías renovables y el incremento en un 20% de la eficiencia energética, todo ello para el horizonte de 2020.

Pocos meses después, todas estas propuestas se transformaban en actos jurídicos, configurando lo que se conoce como el «paquete sobre cambio climático y energía». El eje central de la estrategia europea para el período post-Kioto seguirá siendo el régimen de comercio de emisiones, que se verá reforzado y ampliado a partir de 2013. La UE ha sido, por tanto, la única en adoptar una normativa que garantice el objetivo de reducción de al menos un 20% para 2020 (*Espadas 2008:105-108*). En otros países desarrollados, la legislación está todavía en fase de discusión.

Sin embargo, Copenhague no logró los resultados esperados, al menos por la UE, que hubiera deseado un acuerdo legalmente vinculante en el marco de las Naciones Unidas. A cambio, el acuerdo sólo «toma nota» de las conclusiones de la conferencia, debido a la oposición de países como Bolivia, Venezuela, Cuba, Nicaragua y Sudán. Los compromisos más relevantes se recogen en un anexo, en el que los países desarrollados acordaban transmitir para el 30 de enero de 2010 sus intenciones de reducción de emisiones y los Estados en vías de desarrollo sus iniciativas nacionales ⁴.

⁴ Los términos concretos del acuerdo pueden leerse en: <<http://unfccc.int/files/>

Con todo, la Cumbre de Copenhague también aportó importantes progresos, como el reconocimiento de los 2° C como el límite máximo de la temperatura media aceptable en la línea de la información científica proporcionada por el IPCC. Incluso, se consideró la posibilidad de limitar el aumento máximo a un 1,5° C, a la luz del 5° Informe que presentará este panel de expertos en 2014. Asimismo, se decidieron importantes cantidades destinadas a los países en vías de desarrollo con objeto de ayudarles en la aplicación de políticas efectivas en el ámbito de la adaptación, la mitigación, la transferencia de tecnología y el desarrollo de capacidades. Las cifras ascienden a 30.000 millones de dólares entre 2010 y 2012, con la perspectiva de incrementarse esta dotación hasta los 100.000 millones para 2020. Además, se acordó crear el Fondo Verde para el Clima (Green Climate Fund) (*Lázaro 2010:10*). Dentro de este marco financiero, la UE destaca como uno de los principales donantes, ya que se ha comprometido a aportar 2.400 millones de euros al año entre 2010 y 2012⁵.

A pesar de quedarse en un acuerdo de mínimos, uno de los resultados inmediatos más sobresalientes de esta Cumbre ha sido la comunicación que

han realizado, antes de finales de enero de 2010, 109 países, desarrollados y en vías de desarrollo, de sus objetivos de reducción de emisiones y otras acciones, lo que representa el 80% del total de emisiones de gases de efecto invernadero. Esta notificación demuestra que la mayoría de la comunidad internacional está decidida a confrontar y dar una respuesta global al cambio climático. Impulsada por esta determinación, la UE ha presentado una nueva estrategia para estimular la acción multilateral hacia la conclusión de un nuevo acuerdo vinculante en la próxima cita prevista para finales de 2010 en Cancún (México) o, a más tardar, en Sudáfrica en 2011.

Mientras tanto, entre abril y junio de 2010 tendrán lugar numerosas reuniones, en México y en Alemania, para fijar la hoja de ruta de las negociaciones internacionales, que deberán abordar, entre otros temas pendientes que identifica la Comisión Europea, la reforma de los mecanismos de desarrollo limpio (MDL) del Protocolo de Kioto, así como la verificación de emisiones de países en vías de desarrollo y su sujeción a los mecanismos que a tal fin estipule la CMNUCC cuando reciban ayuda internacional. Al mismo tiempo, la UE propone que se aplique sin demora la asistencia financiera inicial a los países en vías de desarrollo (*Comisión Europea 2010:4*).

Para junio de 2010, la Comisión Europea tiene previsto presentar un análisis detallado sobre las medidas que pueden facilitar la transición de la UE

meetings/cop_15/application/cop15_cph_auf.pdf>

⁵ Este montante de financiación fue decidido en la reunión del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/es/ec/111882.pdf

a una economía baja en carbono para 2050, como parte de su contribución al objetivo global de reducir las emisiones mundiales en un 50% para esa fecha. Por el momento, la nueva estrategia europea propuesta por la Comisión Europea en marzo de 2010 en materia de Crecimiento y Empleo, «Europa 2020», aboga por un crecimiento inteligente, sostenible e integrador de la dimensión medioambiental como una de sus prioridades. La nueva estrategia resalta las oportunidades de empleo y crecimiento equilibrado que resultarían de políticas de protección del medio ambiente, ya sea sobre el cambio climático, la protección de la biodiversidad y el uso eficiente de los recursos naturales no solo para el logro de los objetivos de la UE sobre el clima sino también para la seguridad energética y la competitividad.

Por último, otra de las prioridades destacadas de la UE es la configuración de un mercado mundial del carbono, como medio para estimular las inversiones y realizar los objetivos globales de mitigación de forma más económicamente eficiente. El proyecto aspira a unir los regímenes regionales y domésticos de comercio de emisiones, de forma que pueda constituirse un gran mercado de emisiones con los países de la OCDE para 2015 e incluso de espectro más amplio para 2020, con la participación de Estados Unidos, Japón y Australia.

Las nuevas propuestas europeas señalan las medidas a adoptar a corto y medio plazo, expresando la determinación de la UE de pasar a la acción y de

movilizar a la comunidad internacional. Solo una acción global y continuada podrá frenar las consecuencias del cambio climático, pero una reacción conjunta también puede revertir sus efectos adversos en beneficios globales para todo el planeta (reducción de la inseguridad derivada de conflictos originados por la escasez de recursos, menor incidencia de enfermedades causadas por la contaminación, crecimiento económico más ecológico, creación de empleos en actividades respetuosas con el medio ambiente, seguridad energética, oportunidades de inversión en países emergentes que apuesten por un modelo económico bajo en carbono, etc).

Copenhague supuso un paso adelante, aunque no estuvo a la altura de las ambiciones europeas. Conviene ahora que el impulso internacional no pierda fuerza. De ello depende el futuro de nuestro planeta.

CONCLUSIONES

La actuación de la UE en los tres ámbitos examinados nos muestra unos rasgos propios y comunes como modelo de gobernanza interna, con vocación de ser trasladado como modelo de gobernanza transnacional.

En el ámbito de la seguridad y defensa, el refuerzo de la gobernanza internacional es un objetivo real de la política exterior de la UE, plasmado en iniciativas de difusión del respeto al derecho internacional, apoyo a organizaciones internacionales, fomento de

nuevos regímenes jurídicos y utilización de medios militares de modo civilizado. La preocupación constante por el respeto a la legalidad en las actuaciones europeas convierte a la UE en contribuyente esencial de la gobernanza mundial que un mundo más seguro necesita.

Asimismo, la UE ha ejercido como actor de gobernanza internacional en su liderazgo de la acción mundial contra el cambio climático, señalando metas a conseguir a escala multilateral y dando ejemplo anticipado, al asumir voluntariamente en su ámbito interno recortes de emisiones más allá de las obligaciones multilaterales. Tras el compromiso de mínimos alcanzado en la Cumbre de Copenhague la UE intenta ahora pilotar las negociaciones internacionales hacia la conclusión de un acuerdo jurídicamente vinculante en la COP que tendrá lugar en Cancún a finales de 2010. El reto es alcanzar un pacto global que permita la transición hacia una economía mundial de baja emisión de carbono, cuestión ya incorporada a nivel interno a través de la Estrategia 2020 para una economía europea más verde y competitiva. Ello refleja de nuevo la vocación de trasladar al ámbito internacional las experiencias de gobernanza interna.

La actuación en el ámbito de la política económica y monetaria confirma esta tendencia. La Unión Económica y Monetaria se presenta, pese a los problemas expuestos, como ejemplo eficaz de coordinación y resolución de los desequilibrios nacionales. El incremento de países que entren en el euro o la forma

en la que se resuelvan los problemas de déficit y deuda que ya están aflorando en otros Estados Miembros precisarán la solvencia de este esquema como modelo de gobernanza económica interna y transnacional. Las aportaciones que puede hacer la UE a ésta última pueden reforzarse por el creciente rol del euro como moneda de reserva internacional, el papel clave de la UE como regulador global y por el papel que desempeñe frente al proteccionismo ante el bloqueo de las negociaciones comerciales en la OMC.

A la valiosa experiencia de la UE en la gestión de un presupuesto supranacional, con redistribución internacional de fondos, y la gestión de la diversidad de 27 economías y políticas, con intereses nacionales e internacionales tan diversos, se añade la forma en que afronta los retos examinados, reforzando su carácter de referente para otras experiencias de integración regional.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Comisión Europea (2010), *International climate policy post-Copenhagen: acting now to reinvigorate global action on climate change*, COM (2010) 86 final, Bruselas.
- _____(2008), *Trabajar con los países en desarrollo para luchar contra el cambio climático*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2008), *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2008, Report*, N°

- 5, Agencia Europea de Medio Ambiente, Bruselas.
- HARRIS, Paul G. (2007), *Europe and Global Climate Change*, Edward Elgar, Glos, Massachussetts.
- HOFFMEISTER, Frank (2008), «The Contribution of EU Practice to International Law», en Marise Cremona, (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford University Press, Oxford.
- KEUKELEIRE, Stephan y MACNAUGHTAN, Jennifer (2008), *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.
- MARISCAL, Nicolás (2003), *Teorías políticas de la integración*, Madrid, Tecnos.
- MARKS, Gary y FRITZ SCHARPF (1998), *Governance in the European Union*, Londres, SAGE.
- SÁNCHEZ BARRUECO, Maria Luisa (2010), «The promotion and protection of Human Rights during European Security and Defence Policy operations: in-between a spreading state of mind and an untackled concern», en Jan Wetzels, (ed.), *The European Union as a global player in the field of Human Rights*, Londres, Routledge [en prensa].
- SMITH, Karen (2008), *EU Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge, Polity Press.
- TÖMMEL, Ingeborg y VERDUN, Amy, (2009), *Innovative Governance in the European Union. The politics of multilevel policy-making*, Londres, Lynne Rienner.
- LÁZARO, Lara (2010), «Cambio climático, frenazo en Copenhague. Próxima estación: México 2010 (COP 16)», *ARI*, N° 72, Real Instituto Elcano, Madrid, pp.4-12.
- MANNERS, Ian (2009), «Normative Power Europe reconsidered: beyond the cross-roads», en Helene Sjursen, (ed.), *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in perspective*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 14-31.
- NAERT, Frederik (2007), «ESDP in practice: increasingly varied and ambitious Security and Defence operations», en Martin Trybus, y Nigel White, (ed.), *European Security Law*, Oxford, Oxford University Press, pp 61-100.
- ORTEGA CARCELÉN, Martín (2009), «La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de Lisboa: un cauce adecuado a la espera de contenidos», *Cuadernos Europeos de Deusto*, N. 40, pp.149-159.

Fuentes informáticas

- BINI SMAGHI, Lorenzo (2008), *The economic governance of the European Union in the light of the Treaty of Lisbon: harmonisation or competition between countries?*, <<http://www.ecb.int/press/key/date/2008/html/sp080124.en.html>>
- JONES, Erik (2005), *European Economic Governance: Forging an integrated agenda*, <http://www.chathamhouse.org.uk/files/3219_european_economic_governance.pdf>
- MULAS GRANADOS, Carlos (2009), *Improving economic governance in the European Union*, 2009, Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari12-2009>
- MURRAY, Alasdair (2002), *Closing the delivery deficit: the future of economic governance in Europe*, Centre for European Reform, <http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_deldef.pdf>

Artículos y capítulos de libros

- BAYLES, Allison (2008), «The EU and a better world», *International Affairs*, Vol. 84, N. 1, pp. 115-130.
- BORGER, Julian, «Scorched», *The Guardian*, Londres, 28 abril 2007
- ESPADAS, Juan (2008), «La lucha contra el cambio climático», *Colección Escuela Diplomática*, N° 14, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, pp. 99-114.

- PADOAN, Pier Carlo, *Europe and Global Economic Governance* (2008), EU Diplomacy Papers, College of Europe, <http://www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/ird/research/pdf/EDP2008/EDP_2_2008.Padoan.pdf>
- SOLANA, Javier (2009), *Europe in the world*, Discurso en la Universidad de Harvard, Boston, 17 de septiembre, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/discours/110218.pdf>
- THE EUROPEAN CONVENTION, Working Group VI on Economic Governance (2002), *White Paper on Governance*, http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=EN&Content=WGVI
- TOCCI, Nathalie (2008), «Profiling Normative Foreign Policy» en Nathalie Tocci, (ed.), *Who is a normative foreign policy actor? The European Union and its Global Partners*, Center for European Policy Studies, pp. 1-21, <<http://www.ceps.be/ceps/download/1490>>