

Los modos de acción exterior de la Unión Europea: el caso del Cáucaso del Sur*

Damien Helly**

RESUMEN

Este artículo propone un marco de análisis del sistema europeo de acción exterior de la Unión Europea para contribuir en la comprensión de su funcionamiento. Elaborado a partir del concepto de modos de acción exterior, este artículo estudia el caso del Cáucaso del sur. Esta aproximación propone representar, comprender y explicar la acción exterior europea en una región sobre la cual la literatura disponible acerca de las políticas de la UE y sus Estados miembros es casi inexistente, y en donde sus políticas y acciones reflejan sólo parcialmente sus lógicas de poder y sus factores determinantes.

Palabras clave: Unión Europea, política exterior, Cáucaso.

SUMMARY

This article proposes a framework for the analysis of the European Union's foreign action system, to contribute to an understanding of its functioning. Based on the concept of modes of foreign action, this article studies the case of the South Caucasus. It attempts to describe, understand, and explain European foreign actions in a region about which there is practically no literature available concerning the policies of the EU and its member states, and in which their policies and actions only partially reflect their power logic and determining factors

Key words: European Union, Foreign policy, Caucasus.

FECHA DE RECEPCIÓN: 5/7/2005

FECHA DE APROBACIÓN: 14/8/2005

* Publicado en la Revue Française de Science Politique, 55(2), abril 2005, pp. 243-268. Traducción de Giovanni Molano Cruz, gracias a la amable autorización del autor y los editores de la Revue Française de Science Politique. Con el apoyo del Programa Alban, programa de alto nivel de la Unión Europea para América Latina. No. E04D041993CO.

** Centro de Estudios e Investigaciones Internacionales del Instituto de Estudios Políticos de París.

Que el sistema político de la Unión Europea (UE) se haya convertido también en un actor internacional representa un desafío teórico que, desde hace unos quince años, es objeto de un amplio debate dentro de la comunidad científica¹. Aquí nuestra perspectiva considera el análisis no solamente de la política exterior (limitada a la PESC) o las relaciones exteriores de la UE (limitadas a las actividades del primer pilar), sino también de manera global la acción exterior de la UE. Por acción exterior de la UE comprendemos el conjunto de políticas (comunitarias y nacionales) producidas por todos los actores europeos (instituciones de la UE, Estados miembros y actores privados) que pertenecen a un sistema político propio: el sistema político europeo de acción exterior². La acción exterior europea es el reflejo, más allá de sus fronteras, de la gobernanza europea³. ¿Cómo comprender entonces este Actor Unión Europea (AUE)⁴? ¿Cómo analizar su funcionamiento como sistema y explicar su papel como actor en las relaciones internacionales? ¿Con cuáles herramientas teóricas? ¿A través de qué conceptos y métodos? Son preguntas que los politólogos buscan responder.

El sistema europeo de acción exterior no es una organización internacional, ni un sistema de alianzas regionales, ni una entidad política productora de política exterior comparable a un Estado, aunque parcialmente se acerca a estos modelos. En este sentido, la dimensión externa de la gobernanza europea no escapa a la problemática de la “promiscuidad” entre la UE y los modelos estatales de análisis del proceso de toma de decisiones⁵. Gracias a una serie de variados instrumentos⁶, la UE genera una multitud de

[4]

¹ Presentamos las diversas etapas históricas de estos debates, junto con Franck Petiteville, en la Jornada de Estudio de la Asociación Francesa de Ciencia Política (AFSP) sobre la gobernanza exterior de la Unión Europea de mayo 29 de 2002, y en nuestra tesis de doctorado: *L'action extérieure de l'Union européenne dans le Caucase du Sud -1992-2002-. Modes d'actions, influence et légitimité*, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Director: Christian Lequesne, 2003.

Véase también: HELLY Damien, Franck Petiteville, “L'Union européenne sur la scène internationale: agrégation des études de cas et conceptualisation d'un nouvel acteur international”, Journée d'Etudes de l'Association Française de Science Politique, Estrasburgo, 29 de mayo de 2002 ; Franck Petiteville, “L'Union européenne, acteur international global?”. “Un agenda de recherche”, *Revue internationale et stratégique*, 47, automne, 2002, pp. 145-157; Franck Petiteville, “De quelques débats relatifs à l'Union européenne acteur international”, en Damien Helly, Franck Petiteville (Dir.), *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005.

² En este artículo utilizamos indiferentemente la sigla UE como expresión que abarca las instituciones de la UE y sus Estados miembros.

³ Sin duda alguna, la noción de gobernanza está demasiado expuesta a controversias para que aquí propongamos una definición. Consideramos que la gobernanza es una problemática más que un concepto, como lo señalara Patrick Le Galès en 2000 durante su intervención en el Ciclo Superior de Estudios Europeos en el Instituto de Estudios Políticos de París. La gobernanza en la UE ha sido objeto de numerosos trabajos, entre ellos: MARKS Gary *et al.*, *Governance in the European Union*, Londres, Sage, 1996; KOHLER-KOCH Beate, Reiner Eising (Eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, 1999; ARMSTRONG Kenneth, Simon Bulmer, *The Governance of Single European Market*, Manchester, Manchester University Press, 1998; Wayne Sandholtz, Alec Stone Sweet (Eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998. Brian White recuerda aquello que Knud Erik Jorgensen escribía desde 1997 acerca de la “gobernanza europea en el campo de la política exterior”. Cf. WHITE Brian, “Foreign Policy Analysis and the New Europe”, en Walter Carlsnaes, Helen Sjursen, Brian White (Eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, Londres, Sage, 2004.

⁴ En nuestra tesis de doctorado, propusimos la abreviación AUE (Actor Unión Europea) para designar la naturaleza doble (de sistema y actor) de la Unión Europea; no obstante, esta sigla no es reconocida por unanimidad en la comunidad académica.

⁵ RICHARDSON Jeremy, “Policy-making in the EU: Familiar Ambitions and Unfamiliar Settings”, en Anand Menon, Vincent Wright, *From the Nations State to Europe?*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

⁶ Véase la página Internet de la Comisión Europea en el Mundo (<http://europa.eu.int/comworld>) y de las secciones PESC y PESD del Consejo de la Unión Europea.

acciones, programas y acuerdos. ¿Cómo descifrarlos y cómo interpretar su presentación formal para detectar las lógicas políticas subyacentes? ¿Cómo precisar los actores que los encarnan y los movimientos que los transforman?

Desde los inicios de la integración europea, la literatura académica ha tratado de caracterizar la Comunidad Europea, luego la UE, como un actor internacional. La primera etapa, desde los años 1970, consistió en reflexionar sobre una definición pertinente de la naturaleza y la identidad de la UE como actor internacional. Potencia “blanda”, civil o normativa⁷, en los debates que han enfrentado a los defensores de la tesis de una Europa poderosa contra aquellos de una Europa “débil” se retoman los argumentos de hace más de 30 años⁸.

El nuevo contexto internacional de los años noventa, con los desafíos para la UE en su propio continente, y la distancia que toma Christopher Hill frente al debate que se volvió estéril sobre la naturaleza de la UE, han marcado un período de transición en los trabajos sobre la dimensión internacional de la Europa comunitaria. El debate teórico se ha enriquecido con una reflexión sobre los factores que determinan la capacidad de la UE para actuar. Desde los años setenta, autores como Gunnar Sjöstedt se han preguntado –en una perspectiva aún clásica que distingue sus atributos internos y externos– por la capacidad de actor (*actor capability*) de la Comunidad⁹. Progresivamente el debate se ha concentrado en la noción de *actorness*¹⁰ (definida como la capacidad para actuar o ser un actor) y sus componentes, aunque este enfoque también presenta algunos límites. Tal como ha sido desarrollado en la literatura, el *actorness* aparece tanto como una categoría de análisis como una propiedad del actor internacional UE¹¹. Probablemente el concepto tiene una virtud pedagógica, pero en una investigación empírica su utilización parece difícil. Así, mientras su definición siga siendo imprecisa, las estrategias de investigación centradas en el *actorness* están condenadas al fracaso¹². La cuestión sobre las condiciones en las cuales

[5]

⁷ MANNERS Ian, “Normative Power Europe: A Contradictions in Terms”, en *Journal of Common Market Studies*, 2002, 40 (2), pp. 235-258.

⁸ KAGAN Robert, “Power and Weakness: Why the United States and Europe See the World Differently?”, en *Policy Review*, 113, juin-july, 2002.

⁹ SJÖSTEDT Gunnar, *The External Role of the European Community*, Farnborough, Saxon House, 1977.

¹⁰ El término fue utilizado por Charles Taylor en 1982; luego, retomado con referencia a la UE por diversos autores como RHODES Carolyn (Ed.), *The European Union in World Community*, Boulder, Rienner, 1998; Roy H. Ginsberg lo menciona en su modelo de procesos de toma de decisiones en la política exterior europea, “Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap”, en *Journal of Common Market Studies*, 37 (3), septiembre, 1999; Christopher Hill lo asimila a los medios de acción de la UE en *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres, Routledge, 1996, particularmente la introducción.

¹¹ *Idem*. Diferentes definiciones del concepto, demasiado extensas para mencionarlas aquí, son presentadas por CAPORAZO James A., Joseph Jupille, “States, Agency, and Rules: The European Union in Global Environment Politics”, en Carolyn Rhodes (Ed.), *ob. cit.*; BRETHERTON Charlotte, John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Londres, Routledge, 1999.

¹² Cuando se considera como una variable dependiente el *actorness*, tal como ha sido definido en las obras citadas, está determinado por cinco variables independientes clave: la identidad, el comportamiento, la *policy-making*, los factores temporales y geográficos de la relación de la UE con los terceros países y el contexto internacional. Buscar teorizar el *actorness* llevaría a fin de cuentas a teorizar la misma construcción europea; entretanto a lo largo de los años las teorías sobre la UE como actor internacional son tan numerosas como aquellas sobre la integración europea. Más vale entonces, a nuestro parecer, focalizar algunos componentes del *actorness* y elaborar herramientas conceptuales utilizables en el terreno empírico del estudio de caso.

se ejerce la influencia de la UE, aunque fundamental, sólo últimamente ha sido un tema recurrente de los trabajos académicos¹³.

Este artículo propone un marco de análisis del sistema europeo de acción exterior de la Unión Europea para contribuir en la comprensión de su funcionamiento. Elaborada a partir del concepto de modos de acción exterior, nuestra perspectiva de análisis se aplica al estudio de caso del Cáucaso del sur¹⁴. Esta aproximación “pre-teórica” nos ha permitido representar, comprender y explicar la acción exterior europea en una región sobre la cual la literatura disponible acerca de las políticas de la UE y sus Estados miembros es casi inexistente, y en donde sus políticas y acciones –tal como se presentan en los discursos públicos y los documentos de los actores– reflejan sólo parcialmente sus lógicas de poder y sus factores determinantes.

Considerando los criterios utilizados para calificar las políticas exteriores de los Estados (presencia diplomática y económica, esfuerzos en la resolución de conflictos, uso de la fuerza), la UE ha sido, frecuente y paradójicamente, descrita como un actor de segundo rango en el Cáucaso del sur, una región considerada no obstante como estratégica para la seguridad europea¹⁵. Sin embargo, estos diagnósticos que concluyen con una ausencia europea en la zona son demasiado superficiales. No se basan en herramientas conceptuales adecuadas para la comprensión del funcionamiento del sistema europeo de acción exterior. Nuestra investigación empírica ha revelado la existencia de una pluralidad de modos de acción, disimulada por la compleja maraña de dispositivos organizacionales e institucionales de la UE y sus Estados miembros.

LOS INTERESES EUROPEOS EN EL CÁUCASO DEL SUR

El Cáucaso del sur aparece como un caso de estudio ideal para trabajar sobre la Unión Europea como un actor internacional. Esta pequeña región constituye un excelente terreno para una investigación de ciencia política, pues es un verdadero laboratorio de la vida internacional donde confluyen todas las organizaciones multilaterales, nueva –al contrario de la región de los Balcanes– en cuanto a investigaciones redundantes sobre la dimensión emergente de la Europa política, teatro de enfrentamientos geopolíticos significativos entre Estados Unidos, Rusia, Turquía e Irán, y situada en la periferia de Europa (suscitando por tanto cierto interés, cuando no un verdadero interés)¹⁶.

Independientes en 1991, los tres nuevos Estados del Transcáucaso¹⁷, Armenia, Azerbaiyán y Georgia, son reconocidos por la CEE en 1992. Desde esta fecha las relaciones

¹³ GINSBERG Roy, *The European Union in International Politics*, Baptism by Fire, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001; Walter Carlsnaes, Helen Sjursen, Brian White (Eds.), *ob. cit.*

¹⁴ HELLY Damien, “L’action extérieure de l’Union européenne dans le Caucase du Sud...”, *ob. cit.*

¹⁵ *International Crisis Group*, “Georgia: What Now?”, diciembre, 2003.

¹⁶ Para una síntesis de las relaciones internacionales en el Cáucaso del sur desde 1992 véase particularmente COPPIETERS Bruno (Ed.), *Contested Borders in the Caucasus*, Bruxelles, VUB, Press, 1996; RADVANYI Jean (Dir.), *Les Etats post-soviétiques*, Paris, Armand Colin, 2003; HELLY Damien, “The Role of the EU in the Security of the South Caucasus: A Compromised Specificity?”, en *Connections*, 1 (3), septiembre, 2002, pp. 67-76.

¹⁷ Las denominaciones Transcáucasia y Cáucaso del sur o meridional no están exentas de connotaciones políticas; sin embargo, en este texto las utilizamos indiferentemente. Para mayores precisiones al respecto véase: GAMKRELIDZE Thomas V., “Transcaucasia or South of Caucasus? Towards a More Exact Geopolitical Nomenclature”, en *Marco Polo Magazine*, 4-5, 1999, <http://www.traceca.org/macro/mp40.pdf>

entre la región y la CEE/UE han pasado por tres etapas sucesivas¹⁸. Primero un período de intervención de urgencia, en el marco de los conflictos hasta 1994, luego una fase de estabilización, que permitió la preparación de los acuerdos de asociación y cooperación y culminó en 1999 con su ratificación y, finalmente, desde 1999 es resaltada la dimensión política, mientras los tres Estados se hacen miembros del Consejo de Europa¹⁹.

La Unión Europea está confrontada a tres tipos de problemas políticos. Las guerras en el Alto-Karabakh, en Osetia del sur y en Abkhazie, que representan retornos conjugados de la “cuestión de Oriente” –consecuencias contemporáneas de la caída del Imperio Otomano– y la “cuestión pos-soviética” –consecuencias contemporáneas de la caída de la URSS–, amenazando la seguridad regional y la seguridad de Europa en su conjunto. Esta última es extremadamente frágil, si tenemos en cuenta la inestabilidad política interna, los procesos caóticos de construcción de Estados-nación, las violentas tensiones históricas (particularmente armeno-turcas) y la criminalidad organizada en múltiples tráfico y redes.

El segundo conjunto de intereses europeos está vinculado con la geopolítica energética del Mar Caspio. Geográficamente, el Cáucaso del sur aparece como un corredor natural de transporte entre Asia central y Europa (a través de Turquía, el Mar Negro y el Mediterráneo). Las divergencias de intereses entre Europa, Estados Unidos, Rusia e Irán sobre las vías de apertura de Asia central han presionado a la UE para definir su presencia y su papel en este contexto. Finalmente, la transición pos-soviética colocó en la agenda europea los temas a largo plazo de una transición hacia la democracia y la economía de mercado con dolorosas consecuencias sociales.

En Tibilisi, la UE está representada por una delegación de la Comisión, con competencias para Georgia y Armenia, pero en Azerbaiyán –el país de mayor población y de mejores perspectivas económicas–, no hay delegación. De los veinticinco Estados miembros, menos de la mitad han abierto embajadas o consulados en la región. Alemania, Reino Unido, Francia, Grecia e Italia han sido los primeros en instalarse en la región e implicarse políticamente en las crisis de comienzos de los años noventa. Los otros Estados miembros han preferido inicialmente seguir los acontecimientos caucásicos desde Moscú o Ankara, pero la apertura de representaciones diplomáticas europeas continúa. Algunos Estados europeos, como Dinamarca y Holanda, aunque ausentes físicamente han contribuido con los programas de ayuda bi o multilateral. Desde 1992, la acción de la UE adopta una dimensión regional y los tres países son considerados como una totalidad, el Cáucaso del sur, con aproximadamente 20 millones de habitantes. Así, a las acciones bilaterales de la UE y cada república caucásica, se suman las acciones estratégicamente prioritarias de vocación multilateral.

La mayor parte de las acciones adelantadas en la región provienen, casi esencialmente, del primer pilar, y aparecen en el papel y en los discursos de los representantes de la UE y aquellos de sus Estados miembros, como un complejo enredo de programas, asociación y políticas de ayuda de todo tipo, difícilmente comprensibles. Desde este punto de vista,

¹⁸ WITTERBROOD Cornelis F., “Towards a Partnership with the Countries of the Eurasian Corridor”, en *Insight Turkey*, 2(3), jul-sept, 2000, pp. 11-21.

¹⁹ Georgia el 27 de abril de 1999, Armenia y Azerbaiyán el 25 de enero de 2001. Sobre los conflictos regionales véase particularmente Bruno Coppieters, *ob. cit.*

el Cáucaso no es una excepción y recuerda las críticas a la Unión Europea sobre la falta de visibilidad y coherencia de su acción exterior.

Además de la ayuda humanitaria (ECHO) y la seguridad alimentaria, el principal instrumento de la UE es el programa de asistencia técnica Tacis, que cubre una amplia gama de actividades²⁰. El programa regional más visible es Traececa, que busca vincular y ampliar las redes y los corredores transeuropeos hacia el Cáucaso y Asia central²¹. El presupuesto global destinado al Cáucaso del Sur (aproximadamente mil millones de euros entre 1991 y 2001) es pequeño en comparación con otras regiones del mundo²². La línea política de la UE y de sus Estados miembros consiste en fijar una unidad aparente alrededor del principio de cooperación regional y algunos otros objetivos prioritarios: la democratización, la transición hacia la economía de mercado, el apoyo a la independencia de los tres Estados y la resolución de conflictos²³.

APLICACIÓN DE UN MARCO CONCEPTUAL AL ESTUDIO DE CASO DEL CÁUCASO DEL SUR

Para descifrar y explicar el funcionamiento del sistema europeo de acción exterior algunos autores, a partir de enfoques sistémicos²⁴, han utilizado el modelo de Easton²⁵. La forma más lograda de estos análisis es, junto con los trabajos de Brian White²⁶, el esquema que Roy Ginsberg ha elaborado para explicar el conjunto de interacciones que intervienen en la acción exterior de la UE²⁷ (figura 1).

Los actores centrales del sistema (instituciones comunitarias y Estados miembros) producen políticas al mismo tiempo que son influidos por el contexto internacional (arriba a la izquierda) y el contexto interno europeo (abajo a la izquierda). Las políticas producidas tienen efectos retroactivos en los contextos internacional y europeo.

[8]

²⁰ Luego de la “Revolución de las rosas” georgiana en 2003, una inédita misión del Consejo sobre el reforzamiento del Estado de Derecho (EUJUST Themis) fue puesta en marcha durante doce meses.

²¹ TRACECA: *Transport Corridor Europe Caucasia Asia*. Cf. Damien Helly “Un corridor de transport Asie-Europe, l’Union européenne et sa Route de la soie”, *Courrier des Pays de l’Est*, 1019, octubre, 2001, pp. 52-64.

²² Entre 1991-2000 los tres países han recibido la siguiente ayuda (en millones de euros): 286,1 para Armenia, 342,8 para Georgia, 333,9 para Azerbaiyán, mientras que Kosovo recibió entre 1991-2001 alrededor de 967 millones de euros.

²³ Después del cambio de régimen en Georgia en noviembre 2003, la pertinencia de un enfoque regional ha sido cuestionada poco a poco dentro de la comunidad de expertos de las relaciones UE-Cáucaso. Para un estudio al pie de la letra del *leitmotiv* de la cooperación regional, véase MINASSIAN Gaïtz, “Caucase du Sud: les enjeux de la coopération régionale”, en *Politique Etrangère*, 3, 2002, pp. 715-731.

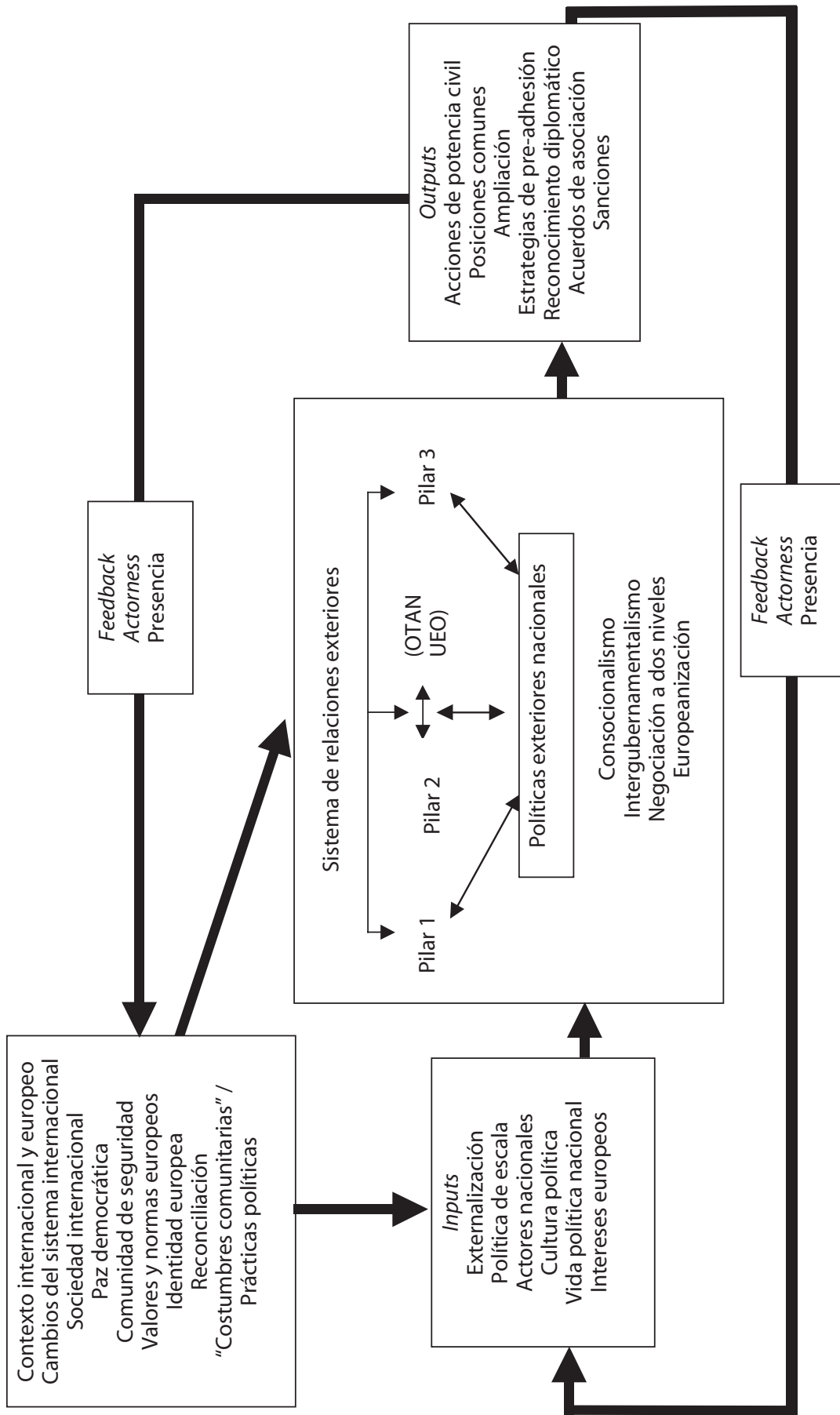
²⁴ EASTON David, *The Political System*, New York, Alfred A. Knopf, 1964; EASTON David, *A System’s Analysis of Political Life*, New York, John Wiley and Son, 1965; EASTON David, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1965.

²⁵ Cf. particularmente la aplicación del modelo de Easton por Michael Brecher a la política exterior de Israel en CLARKE Michael, Brian White (Dir.), *Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach*, Aldershot, Edward Elgar, 1989.

²⁶ WHITE Brian, “The European Challenge to Foreign Policy Analysis”, *European Journal of International Relations*, 5(1), 1999, pp. 37-66; *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke, Palgrave, 2001; “Foreign Policy Analysis and The New Europe”, *ob. cit.*

²⁷ GINSBERG Roy H., “Conceptualizing the European Union as an International Actor”, *ob. cit.*

FIGURA 1
Modelo del sistema europeo de acción exterior según Roy Ginsberg



Esquema sociológico, institucional y teórico, este modelo hace referencia a las teorías de potencia civil y a los instrumentos y la realización concreta de la acción exterior de la UE (posiciones comunes, políticas de sanción, estrategias de ampliación, acuerdos de asociación). Su mayor inconveniente, no obstante, es que no estudia en detalle la variedad de configuraciones posibles del sistema, y es más bien vago sobre la naturaleza de los *inputs*. No da las claves de una aproximación dinámica de los procesos que revelan la lógica de los actores, las configuraciones de poder y las evoluciones en el tiempo de las relaciones entre sus componentes²⁸.

El modelo de Ginsberg, al igual que otros estudios recientes²⁹, al no incluir a los terceros actores con los cuales la UE mantiene relaciones, descuida una variable fundamental de la acción exterior europea. Si bien son parte integrante del contexto internacional, los interlocutores de la UE deberían tener un lugar propio en el modelo pues son el objetivo directo de las acciones adelantadas y contribuyen directamente a los efectos retroactivos (*feedback*) del modelo. El modelo presenta además en el mismo y único plano el conjunto de actores, mientras que la escala de observación de sus interacciones es extremadamente amplia. La acción exterior de la UE es una combinación de acciones simultáneas en diferentes niveles, desde el individuo hasta las organizaciones internacionales, donde cada nivel está compuesto por una multitud de actores intermediarios. Así, resulta conveniente plantear desde el principio que la acción colectiva europea es el resultado de procesos que atraviesan todos los niveles de las relaciones internacionales (del individuo al actor organizado). No obstante, el enfoque de Ginsberg representa el conjunto de mecanismos que producen la acción exterior, al mismo tiempo que identifica los polos (el sistema de acción, las políticas exteriores nacionales, los pilares, la vida política nacional de los Estados) y las interacciones en el sistema. Por ello lo hemos seleccionado como punto de partida teórico.

Inicialmente modificamos el esquema de Ginsberg para adaptarlo a nuestro análisis (incluyendo particularmente a los interlocutores directos de la UE como un dato específico del contexto internacional) y luego aislamos las variables del modelo. Cada protagonista de la acción exterior de la UE interactúa con los otros y con el contexto internacional. Este último incluye en el caso del Cáucaso del Sur organizaciones regionales europeas (OSCE, BERD, Consejo de Europa), organizaciones internacionales (agencias de la ONU, Banco Mundial, FMI) y actores internacionales (Estados Unidos, Rusia, Turquía, Irán, Japón, China). Las interacciones entre los polos permiten, además, representar gráficamente las relaciones causales entre variables dependientes e independientes (figura 2). Consideramos los *outputs* del sistema como variable dependiente (N° 1 a la derecha de la figura y marcada por puntos), admitiendo que, de acuerdo con el modelo de Ginsberg, es función de un conjunto de variables independientes (N° de 2 a 5 y marcadas con trazos finos): el contexto internacional (N° 2), el contexto europeo (N° 3), los interlocutores directos de la UE (N° 5), los procesos internos del sistema de relaciones exteriores (N° 4). Estos últimos son ellos mismos función de sus interacciones con el medio internacional³⁰. En todos los casos lo que justifica considerar las variables como partes integrantes

²⁸ Esta falta de dinamismo del enfoque sistémico es objeto de una crítica ya clásica.

²⁹ CARLSNAES Walter, Helen Sjusen, Brian White (Eds.), *ob. cit.*, reconocen esta laguna en la introducción de su libro.

³⁰ Los efectos retroactivos del sistema constituyen, por supuesto, una variable esencial que influye en los *inputs* del sistema, pero en este artículo no son examinados detalladamente. En nuestra investigación doctoral, estos efectos

[10]

del sistema es el hecho de que los actores han actuado en el Cáucaso del Sur según los objetivos establecidos por la UE y sus Estados miembros, es decir, cooperación regional, democratización, transición hacia la economía de mercado, apoyo a la independencia de nuevos Estados y resolución de conflictos.

Cualquier acción exterior europea, como cualquier política pública, se caracteriza por un conjunto de elementos constitutivos³¹, como la naturaleza de quienes inicialmente colocan un problema en la agenda exterior de la UE o aquella de los actores políticos³², la localización geográfica de la decisión, la conformidad de la acción con los objetivos colectivos establecidos por la UE³³, los instrumentos utilizados por la UE³⁴, los medios de su representación y el grado de consulta entre los actores³⁵. Inspirado en conceptos de los estudios europeos (modos de gobierno)³⁶, de la sociología de las políticas públicas (modos de gobernanza)³⁷ y de las relaciones internacionales (régimenes³⁸, formas de

conducen a una reflexión más amplia sobre la legitimidad de la acción exterior, entendida como aceptación por diferentes públicos, de los procesos y del resultado de políticas. HELLY Damien, "L'action extérieure de l'Union européenne dans le Caucase du Sud...", *ob. cit.*

³¹ De la misma forma Brian White tiene en cuenta algunos elementos clave que él considera esenciales para analizar cualquier política exterior europea: el contexto, los actores, los instrumentos, la *policy-making*, los *outputs* del sistema. Cf. "Foreign Policy Analysis and the New Europe", *ob. cit.*

³² KINGDON John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1984.

³³ Esta noción es tomada de SJÖSTEDT Gunnar, *ob. cit.*

³⁴ MANNERS Ian J., Richard G. Whitman, "Towards Identifying the International Identity of the European Union. A Framework for Analysis of the EU's Network Relations", en *Journal of European Integration*, 21 (2), 1998, pp. 231-249; LANDAU Alice, Richard G. Whitman, "The International Identity of the European Union", en *Rethinking the European Union, Institutions, Interest and Identities*, New York, St. Martin's Press / Basingstoke, Macmillan, 1997, pp. 54-71. Los instrumentos enunciativos descritos en el trabajo de Whitman en el libro *Rethinking the European Union* están incluidos en la categoría de instrumentos informativos, tal como es presentada en el artículo de Manners y Whitman, *ob. cit.* De hecho estas categorías son retomadas de CLARKE Michael, "The Foreign Policy System: A Framework for Analysis", en Michael Clarke, Brian White, *ob. cit.* pp. 27-59.

³⁵ El marco normativo de las relaciones entre la UE y el exterior es generalmente el derecho internacional. Como se trata de una constante, aquí no la mencionamos.

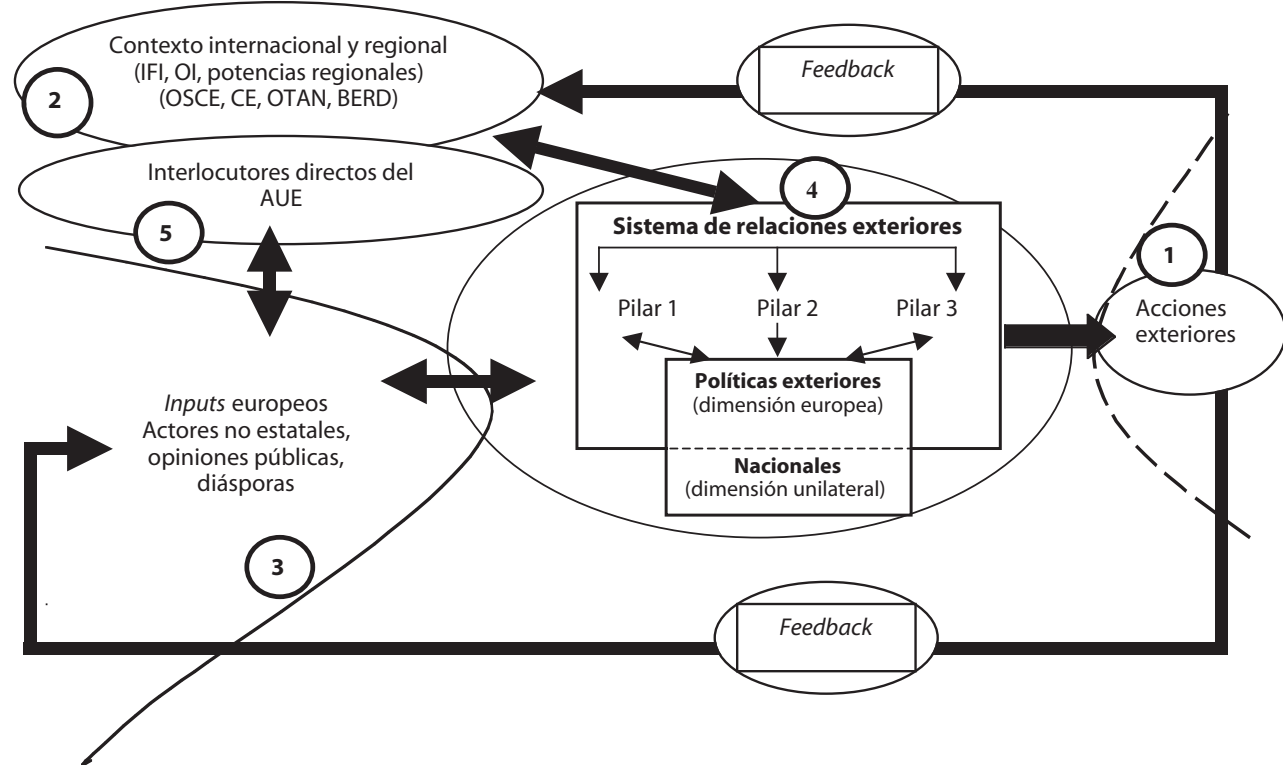
³⁶ MAGNETTE Paul, "Gouvernement et légitimité en Europe", documento de trabajo del Grupo de Investigación ARC del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, 2000.

³⁷ LE GALÈS Patrick, *Le retour de villes européennes. Sociétés Urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presse de Sciences-Po, 2003, p. 36. Jean Leca también ha desarrollado esta noción de "modo de gobernanza". La propuesta de adelantar investigaciones de períodos bastante largos –por lo menos diez años– proviene particularmente de Paul Sabatier en: Paul Sabatier, R. Jenkins Smith (Eds.), *Policy Changes and Learning*, Boulder, Westview Press, 1993, citado por Pierre Muller, Yves Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

³⁸ KEGLEY Jr. Charles W., "Decision Regimes and the Comparative Study of Foreign Policy", en Charles F. Hermann, Charles W. Kegley Jr., James N. Rosenau (Eds.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen & Unwin, 1987. Conjunto de reglas para la acción, el régimen corresponde a una configuración social cuyos estereotipos extremos son, por una parte, un *corpus* coherente de reglas comunes que sirven a una estrategia colectiva y, por otra parte, una amalgama de actores y de acciones sin reglas que podrían unir los unos a los otros. En la práctica, la realidad de los régimenes se ubica frecuentemente entre estos dos extremos. El régimen consiste entonces esencialmente en la combinación de diferentes elementos que forman un conjunto de reglas que orientan la acción de una forma más o menos coherente. La principal diferencia entre los régimenes y los modos de acción exterior reside en la consideración, para la identificación de los modos de acción, de componentes sociológicos, políticos e institucionales (particularmente los Estados) más diversos que las solas reglas (normativas o de procedimiento) de los régimenes. Ciertamente, los actores actúan según un conjunto de reglas que orientan su acción, pero también están bajo la influencia de otros actores, en un contexto histórico, geográfico y económico determinado. Además, mantienen relaciones de poder cuyas reglas de gobernanza no siempre son tan explícitas

gobernanza, subsistemas)³⁹, un modo de acción exterior es una configuración-tipo de los elementos que componen una acción exterior, en nuestro caso europea. El conjunto de los modos de acción constituye el repertorio de acciones exteriores a disposición de la UE y sus Estados miembros. En otras palabras, los modos de acción exterior de la UE son las formas de realización de su capacidad de actuar (*actorness*). Fragmentando la noción de acción exterior, estos modelos permiten representar el funcionamiento del sistema de acción exterior (figura 2).

FIGURA 2
Adaptación del modelo de Ginsberg y aislamiento de variables



[12]

La acción exterior (variable dependiente, N° 1 a la derecha de la figura) es función de variables independientes (numeradas de 2 a 5): el contexto internacional (N° 2), el contexto europeo (N° 3), los procesos internos al sistema de relaciones exteriores de la UE (N° 4) y los interlocutores directos del Actor Unión Europea (N° 5).

Aplicando este marco teórico a nuestra investigación empírica sobre el Cáucaso del Sur identificamos cinco tipos de modos de acción exterior europea, que son presentados en la tabla 1.

en el caso de los regímenes. Entre los analistas de la política exterior, Brian White ha hablado de “formas de gobernanza” para identificar los modos tipo de lo que él denomina política exterior europea. Utiliza, además, una noción complementaria de aquella de las formas de gobernanza tomando un término propuesto por Graham Allison, los “canales de acción”, en su célebre trabajo *Essence of Decision* de 1971. White Brian, “The European Challenge of Foreign Policy Analysis”, *ob.cit.* pp. 47-48.

³⁹ WHITE Brian, “Foreign Policy Analysis and the New Europe”, *ob. cit.*

TABLA 1
Tipología de los modos de acción exterior de la Unión Europea

Variables de los modos de acción → Modos de acción ↓	Iniciadores en la agenda europea	Gestores políticos	Anclaje geográfico	Conformidad aleatoria de los actores con los objetivos colectivos de la UE. Voluntaria/obligatoria	Tipo de instrumentos	Tipo de representantes europeos	Naturaleza de la consulta (exclusiva/inclusiva)	Intereses en juego/Sectores	Ejemplos en el Cáucaso del sur y en el mundo.
Nacional	Un Estado miembro o un grupo de Estados miembros	Ejecutivos nacionales	Nacional, incluso local	Prioridad a los intereses nacionales/voluntaria para presionar la acción de los otros Estados	Nacionales/nacionales coordinados	Diplomacias nacionales/funcionarios nacionales	Cooperación política cerrada/retención de información ante los "out"	Intervenciones militares/resolución de conflictos/cooperación cultural/comercio/inmigración y visas	Grupo de contacto/ Grupo de Amigos de Georgia/ Grupo de Minsk/ Operación Artemis
Burocrático	Aplicación automática de las competencias jurídicas	No hay gestores políticos específicos	Bruselas	Obligación según las normas de las instituciones	Todos los tipos de instrumentos	Nivel jerárquico intermedio. Poca interferencia política	Mínima. Pasiva. Exclusiva.	Sectores muy codificados o terceros, pero poco prioritarios	Funcionamiento de los acuerdos de cooperación/asociación
Pluralista	Grupos de presión o de intereses	Privados y públicos – a veces en redes europeas	Variable/puede ser externo/ sede de una sociedad/ desterritorializado	Voluntaria para los intereses particulares o valores	Comunitarios/privados	Variable según los intereses del funcionario político	Mínima. Pasiva. Exclusiva.	Regulación de la globalización/inversiones/ayuda económica/humanitaria	Negociaciones en la OMC/TRACECA/ Inversiones en energía/cambio climático
Coordinación internacional o regional	Contexto internacional/ decisión interna de la UE	Multilaterales/ internacionales/ Estados miembros	Variable/puede ser externa/ desterritorializada	Obligaciones presupuestarias/ principio de subsidiariedad	De desplazamiento/ adaptados al contexto	Comisión/ Presidencia/ SG Consejo	Inclusiva y abierta a la asociación internacional/ depende del funcionario político	Ayuda económica/ urgencia/ desarrollo/ regulación de la globalización/ temas globales	Tareas compartidas entre donantes internacionales/ financiación de otras organizaciones por parte de la UE
Unificado	Consejo/ Estados miembros	Consejo	Bruselas	Adecuación objetivos individuales y objetivos colectivos de la UE	Todos/ adaptados a los objetivos	Presidencia HR/ Presidencia/ Consejo/ Comisión	Exclusiva/ abierta/ activa	PESC (D°/ regulación de la globalización)	PESC Israel/ Palestina/ Balcanes/ PESC/ PROXIMA/ CONCORDIA/ ALTHEA/ EUJUST

LOS CINCO MODOS DE ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: ILUSTRACIONES A PARTIR DEL CÁUCASO DEL SUR

Teniendo en cuenta la ausencia total de literatura científica sobre las políticas de la Unión Europea en el Cáucaso del sur, sólo las entrevistas con los actores del sistema permitieron dar cuerpo a nuestro modelo⁴⁰. La selección previa de programas y políticas representativas de los objetivos generales de la Unión Europea en la región nos suministró un grupo de casos de estudio para aplicar nuestro marco conceptual⁴¹. En cuanto a las políticas de la Comisión Europea, seleccionamos la ayuda y la seguridad alimentaria, la reconstrucción de zonas damnificadas por los conflictos en Azerbaiyán, la ayuda humanitaria (ECHO) a través de algunas ONG (Hilfswerk, Secours Populaire Français), la asistencia financiera, el Banco de Crédito Agrícola de Armenia (ACBA), los programas Traceca (transportes) e Inogate (energía)⁴². La cooperación de los diputados del Parlamento Europeo y el conjunto de las acciones de la PESC del Consejo también fueron considerados como casos de estudio. En cuanto a los Estados miembros, como componentes esenciales del sistema de acción exterior europea, nuestra investigación se inclinó particularmente por sus programas de cooperación, las inversiones en gas y petróleo, las actividades de asistencia técnica, las acciones diplomáticas bajo la forma de grupos *ad hoc* sobre los conflictos caucásicos o bajo la forma de cooperación multilateral con Naciones Unidas y la OSCE. Fue examinando con lupa estas políticas que buscamos representar el funcionamiento del sistema de acción exterior, y así fue como el concepto de los modos de acción surgió, poco a poco, en incesantes ires y venires entre el trabajo de campo y la teoría.

[14]

EL MODO UNIFICADO DE ACCIÓN EXTERIOR

Este modo de acción exterior es asimilable a la formulación y a la efectiva y estable puesta en marcha de una acción de la Política Europea de Seguridad Común (PESC) o de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), o bien de una política originada en el primero o el tercer pilar, según un proceso en el cual el colectivo de Estados miembros, es decir el Consejo, actúa como una entidad unificada. Para algunos autores (y sobre todo para los medios de comunicación y el gran público)⁴³, esta imagen corresponde muy estrechamente al tipo ideal de una política exterior europea, implícitamente calcada del modelo del Estado-nación. Desde 1999, el sistema europeo de acción exterior ha desarrollado poco a poco un modo de acción unificada en el Cáucaso del sur: lanzando algunas acciones PESC subsidiarias (y siempre coordinadas con otras organizaciones), nombrando

⁴⁰ Realizamos aproximadamente 200 entrevistas en los tres países sur-caucásicos, en Bélgica (Bruselas), Francia, Italia, Irán, Reino Unido y Suiza (Comité Internacional de la Cruz Roja, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Archivos del profesor Ghehali sobre la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra).

⁴¹ La selección de los programas y políticas más representativas de la acción de la UE en el Cáucaso del sur se basó en tres conjuntos de criterios. El primero era el volumen presupuestario, el tamaño y la duración de las políticas; entre más importantes son su peso y duración, más nos parecía pertinente estudiarlos, puesto que encarnaban una continuidad en la acción exterior. El segundo era la legitimidad de estas políticas a través de su visibilidad, su popularidad frente a terceros caucásicos –pero también ante los actores europeos–, evaluadas en el trabajo de campo de las entrevistas exploratorias. El tercero era el grado de adecuación de la política a los objetivos establecidos por la UE en la región. En otras palabras, se trata de la extensión de los intereses a los cuales la política se supone debe responder.

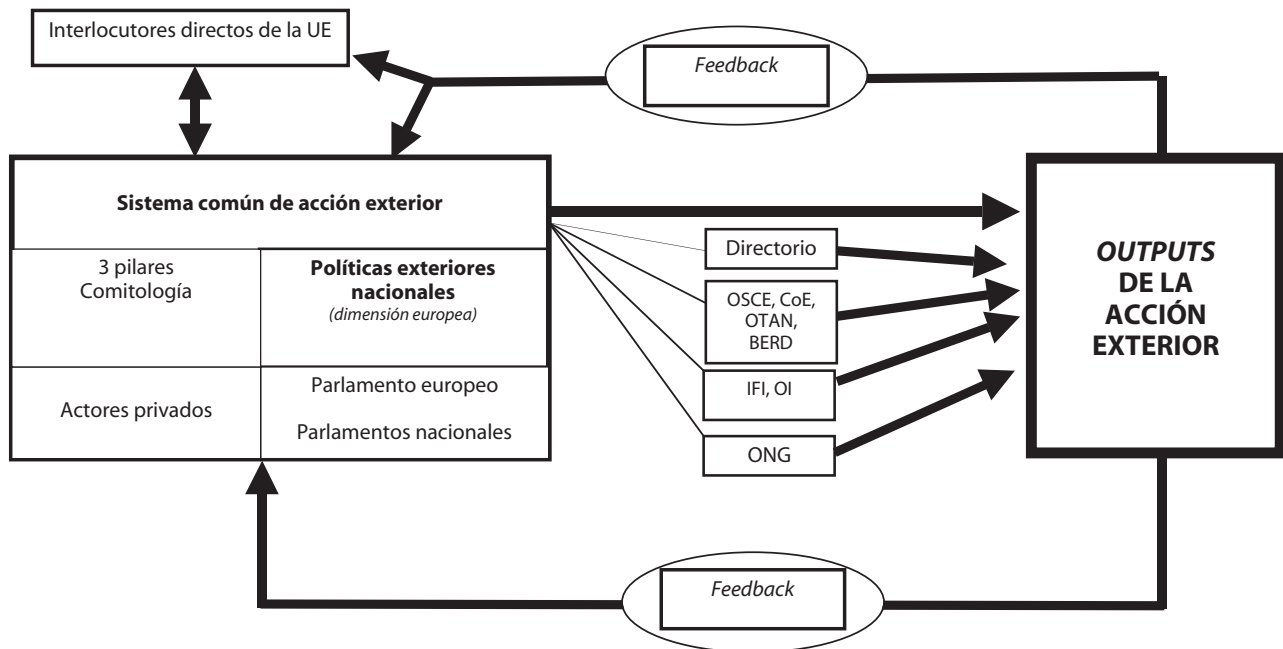
⁴² Interstate Oil and Gas Transport to Europe (Inogate). [Nota del traductor].

⁴³ WHITE Brian, “Foreign Policy Analysis and the New Europe”, *ob. cit.*, p. 27.

en 2002 un enviado especial de la UE (el finlandés Heikki Talvitie, con un mandato más bien vago y poco ambicioso), intensificando los contactos políticos entre el Consejo y los dirigentes caucasianos, y desarrollando nuevas políticas, como la misión EUJUST THEMIS de apoyo del Estado de derecho en Georgia en 2004.

De hecho la denominación de modo unificado se aproxima a aquella, bastante densa en nuestra opinión, de transgubernamental o transinstitucional propuesta por Claire Piana en sus estudios sobre la Macedonia⁴⁴. Los promotores de colocar los temas en la agenda europea y los actores políticos son principalmente los Estados miembros, cuyos objetivos individuales están en conformidad con los objetivos colectivos de la UE. Las decisiones son tomadas y negociadas colectivamente en Bruselas y no en las capitales nacionales, aunque los centros diplomáticos de los Estados miembros siguen de forma exclusiva el proceso a través de canales de consulta de la cooperación política europea. La representación de la UE recae entonces en la troika o, en caso necesario, en el Alto Representante para la PESC y sus enviados especiales. El modo unificado es un tipo ideal hacia el cual tienden las tentativas de construcción de una Europa de la defensa y de un servicio diplomático europeo bajo el báculo de un ministro europeo de relaciones exteriores (figura 3).

FIGURA 3
El modo unificado de acción exterior



[15]

Los actores centrales del sistema (instituciones comunitarias y Estados miembros), reagrupados en una entidad política europea, inician y producen políticas al mismo tiempo que son influidos por el contexto internacional (arriba a la izquierda) y el contexto interno europeo (abajo a la izquierda). Las políticas producidas tienen efectos retroactivos en los contextos internacional y europeo.

⁴⁴ PIANA Claire, "The EU's Decision-Making Process in the Common Foreign and Security Policy: the Case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia", en *European Foreign Affairs Review*, 7, 2002, pp. 209-226.

En el Cáucaso, la prolongada ausencia de este modelo de acción durante una década fue tal que se llegó a evocar el principio de “no decisión” mantenido por los Estados miembros⁴⁵. La no decisión⁴⁶ es un proceso de movilización de obstáculos que impiden a una cuestión –en nuestro caso, la formulación de un modo unificado de acción en el Cáucaso del sur (propuesta desde 1995 por la Comisión cuando solicitaba una verdadera PESC)– hacer parte de la agenda europea. La no decisión corresponde a la no realización del modo de acción exterior unificado en el Cáucaso del Sur, y suministra información sobre todos los elementos que compiten para colocar alternativas de inaccesibilidad a la agenda.

La no decisión es el resultado de algunos Estados miembros de la UE que no tienen interés en realizar en común sus políticas exteriores en el Cáucaso del Sur⁴⁷. En primer lugar, la débil prioridad de la región para la UE, la dependencia energética de los países europeos frente a Rusia, la legitimidad de Moscú en su zona exterior cercana, la presencia activa de Estados Unidos y la complejidad insoluble de las crisis regionales, impusieron a los Estados miembros mucha prudencia en sus compromisos políticos para la solución de los conflictos regionales en el Cáucaso del Sur. En segundo lugar, el papel privilegiado de Francia y Reino Unido (como mediador en los principales conflictos y el apoyo político a las inversiones en Azerbaiyán) no los motivó a compartir la agenda caucasiana con otros Estados miembros de la UE.

Comprender la acción exterior en el Cáucaso lleva entonces a analizar las lógicas de los actores en la formulación de alternativas a una PESC que no llega. Es la no decisión instalada durante varios años la que creó las condiciones de emergencia de otros modos de acción exterior.

EL MODO NACIONAL DE ACCIÓN EXTERIOR

En el Cáucaso, la acción exterior europea está dominada por un modo de acción en el cual los Estados miembros siguen siendo los motores de cualquier iniciativa política. Las políticas exteriores de los Estados miembros son iniciadas y promovidas por las instituciones de un Estado miembro en nombre del interés nacional, pero adecuadas a los objetivos de la UE. Las políticas exteriores nacionales presentan dos aspectos complementarios de acción: una dimensión unilateral sin vínculo jurídico con las políticas comunitarias y una dimensión europea incluida en el proceso de toma de decisiones de la AUE (figura 4).

Además de las relaciones bilaterales privilegiadas y vinculadas a herencias históricas específicas o a la presencia de diásporas⁴⁸, tres campos sobresalen en lo que denominamos modo nacional de acción exterior. El primero son los grupos diplomáticos *ad hoc*, constituidos para trabajar en la resolución de conflictos regionales: el conflicto del Alto Karabakh, con el grupo llamado “Minsk” (formado en el marco de la OSCE) y el conflicto

⁴⁵ HELLY Damien, “L’action extérieure de l’Union européenne dans le Caucase du Sud...”, *ob. cit.* pp. 225-235.

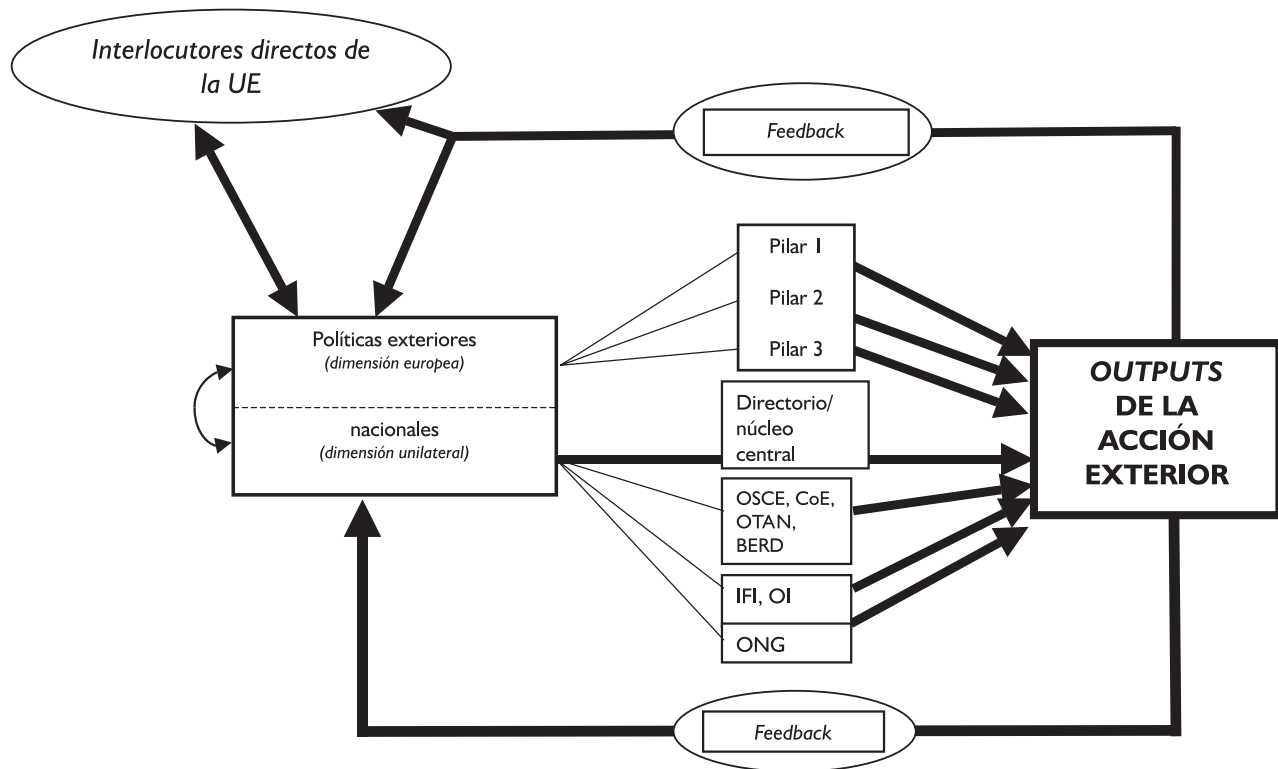
⁴⁶ BACHRACH Peter, Morton S. Baratz, “Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework”, en *American Political Science Review*, 57 (3), 1963, pp. 632-642, particularmente p. 641.

⁴⁷ En lugar de comunitarización, que está mal adaptado a la política exterior. Cf. Emiliano Grossman, Bastien Irondelle, Sabine Saurugger, *Les mots de l’Europe*, Paris, Presse de Sciences-Po, 2001, donde la comunitarización es definida como “el proceso de transferencia de todo o parte de un campo intergubernamental hacia el pilar comunitario”, *Idem.*, p. 65.

⁴⁸ Sobre este aspecto la política caucasiana de Francia es particularmente influida por la consideración de la diáspora armeniana en Francia. Alemania mantiene una relación particular con Georgia, mientras que Reino Unido, gracias al papel de la British Petroleum, ha estado presente históricamente en Azerbaiyán.

abkhaze, con el grupo denominado “Amigos del Secretariado General de Naciones Unidas para Georgia”. El segundo es la diplomacia cultural, por medio de la cual cada Estado miembro desarrolla sus propias políticas, vinculandolas eventualmente con la UE para obtener financiación suplementaria. El tercero son las diplomacias económicas, a través de las cuales el apoyo nacional a los operadores económicos es la regla.

FIGURA 4
El modo nacional de acción exterior



[17]

Los Estados son los principales iniciadores de la acción exterior, la cual deciden poner en marcha por medio de las instituciones de la UE, de forma bilateral, teniendo que recurrir a las instituciones multilaterales (OSCE, instituciones financieras internacionales, IFI), o bien a través de ONG.

En dos casos, el modo nacional de acción exterior concuerda con los objetivos de la UE: cuando el Estado miembro está interesado en promover una acción bilateral para atraer otros Estados miembros y transformar su acción bilateral en acción europea, o bien cuando persigue en su propio interés objetivos conformes a los objetivos generales de la UE. Las expresiones de núcleo central, de directorio o de grupo *ad hoc* se refieren a la acción diplomática de un grupo de Estados miembros que ejercen como actores políticos y siguen sus intereses al mismo tiempo que generan una acción colectiva exterior. Los objetivos de estos Estados están en conformidad con aquellos de la UE, pero no todos los Estados miembros participan en la acción. Las situaciones de cooperación reforzada, tal como han sido precisadas en el Tratado de Niza⁴⁹, entran en este caso, pero el modo de

⁴⁹ El título de cooperación reforzada fue introducido en el Título VII del Tratado de la Unión Europea.

acción del núcleo central también puede ser más informal o incluido en los mecanismos multilaterales de organizaciones internacionales. El directorio (núcleo central) acude a los instrumentos nacionales de acción exterior, que son coordinados por las autoridades de los Estados miembros involucrados. La representación de estos grupos de Estados es asegurada entonces por algunos Estados miembros, pero la UE aún no es formalmente representada. Las consultas asumidas por los participantes en un directorio son exclusivas y cerradas a los otros actores. En cambio, algunas informaciones son compartidas (consulta incluyente) con los otros actores de la UE, aunque sin su participación.

Los Estados miembros, tomados aisladamente, tienen una influencia limitada, incluso en su propia política europea, puesto que son poco o mal informados con respecto a los mecanismos comunitarios. De hecho, actúan de dos maneras diferentes para defender sus intereses nacionales: con la instrumentalización del marco europeo o con la europeización de su política. Recurren a las cooperaciones reforzadas o a los directorios. Sin embargo, estos modos de acción europea tienen la necesidad de estar vinculados a otras áreas de coordinación para funcionar a partir de una estructura multilateral (como la OSCE para el grupo Minsk, la ONU para el Grupo de Amigos –en el caso del conflicto abkhaze– o el Consejo de Europa para las presiones ejercidas a Azerbaiyán en el campo de reformas democráticas), que suministra un enfoque⁵⁰.

Existe una tendencia a la europeización de las políticas nacionales, incluida la participación de los Estados miembros en el método comunitario (del cual Tacis es el ejemplo típico en el Cáucaso) de la acción exterior. Esta transformación tiene su fuente no en las administraciones nacionales de las capitales, sino en el mismo Cáucaso, gracias a una coordinación voluntarista de las diplomacias europeas encargadas. Esta toma de conciencia y este proceso de aprendizaje de la europeización están avanzando progresivamente en las capitales y las representaciones permanentes de Bruselas. La europeización se da paso a paso a través de minicrisis de gestión de las políticas de la UE provocadas por las embajadas, como en el episodio de la privatización del puerto de Poti en 1999⁵¹.

En diez años, el modo de acción nacional se desarrolla y se presenta no en oposición al marco comunitario de la UE, sino gracias a que esta última ejerce una fuerza de atracción ante la acción nacional que, poco a poco, sólo tiene la opción de europeizarse para lograr ejercer una influencia frente a los terceros actores caucásicos. Esta tendencia se confirmó, incluso en el campo comercial, cuando en 2002 las misiones económicas de los Estados miembros en Azerbaiyán terminaron por reclamar a la Comisión Europea más coordinación y presencia en la zona. En este contexto, las relaciones entre los Estados y la Comisión no tienen nada de juego de suma cero. La Comisión, en diez años y a pesar de la crisis de la Comisión Santer en 1999, conservó sus prerrogativas –incluso las amplió–, mientras que su activismo permitió una implicación más desarrollada en los Estados miembros en una región de difícil acceso diplomático.

Actualmente los Estados miembros, a pesar de sus esfuerzos, son demasiado débiles para ser por sí solos los verdaderos motores de la influencia de la UE en el Cáucaso. Por

⁵⁰ Nos encontramos entonces en la frontera entre un modo de acción nacional y un modo de acción para la coordinación regional o internacional.

⁵¹ Las tentativas estadounidenses de apropiación de este puerto estratégico habían suscitado la reacción colectiva de los europeos contra el Banco Mundial y Estados Unidos. Acerca de los detalles de este hecho, véase HELLY Damien, "L'action extérieure de l'Union européenne dans le Caucase du Sud...", *ob. cit.*, p. 404.

la naturaleza misma de los intereses en la agenda de las políticas exteriores nacionales, las únicas soluciones posibles son multilaterales. Para ello, los Estados miembros necesitan una coordinación, y son primero la Comisión y luego el Consejo, los que la han adelantado desde 1992. Los componentes del sistema de acción exterior están entonces en una situación de inevitable interdependencia.

El poder de los Estados en el sistema europeo de acción exterior durante los primeros diez años de independencia de los Estados caucásicos se ha mantenido fuerte y como factor central. Pero es un poder que sólo se ha ejercido en último caso y en forma perjudicial o de control exagerado, e incluso minucioso, de los intentos por poner en marcha varios recursos europeos. El modo nacional corresponde a la sistematización de un poder estatal de control y perjuicio sobre la acción exterior europea, alineándose, a fin de cuentas, con la posición diplomática rusa, cuya preocupación es no dejar extenderse en la región una fuerza exterior susceptible de hacerle competencia en el campo político, militar y de seguridad. En otras palabras, el sistema europeo de acción exterior, a través de su modo de acción nacional, se ha autocensurado.

EL MODO BUROCRÁTICO

A lo largo de los años noventa el funcionamiento del programa de asistencia Tacis ha sido objeto de numerosas críticas y reformas internas. En el Cáucaso este programa ha servido para la preparación y puesta en marcha de un instrumento estándar de la UE en sus relaciones exteriores: los acuerdos de asociación y de cooperación (APC). Tanto en la gestión de algunos programas Tacis como en la práctica de los APC, los actores europeos y caucásicos están limitados por un conjunto de normas generales de cooperación, y disponen de un débil margen de maniobra en la decisión. Las representaciones de las instituciones europeas y de los Estados miembros parecieran bloqueados por su estatus jerárquico y su papel en los dispositivos institucionales: las obligaciones jurídicas de los contratos de consultoría (en el caso de los programas Tacis) y de protocolo (en el caso de los APC) son tan fuertes que, a pesar de los frecuentes encuentros e intercambios de puntos de vista, inciden en espacios institucionales cerrados.

La acción exterior está dominada por un funcionamiento burocrático del cual no emerge un gestor político específico o, en todo caso, una intencionalidad precisa de los actores relacionados con los *outputs*: los actores no buscan responder a las expectativas⁵² de una Europa más influyente porque la no decisión es un obstáculo. Es verdad que los representantes de la Comisión y del Consejo participan en las conferencias y manifestaciones públicas sobre el papel de la UE y responden a las preguntas sobre el papel de Europa, pero sus respuestas evocan frecuentemente los bloqueos internos, el margen de maniobra limitado de las instituciones comunitarias y la responsabilidad *in fine* de los Estados miembros para promover una política colectiva y dinámica.

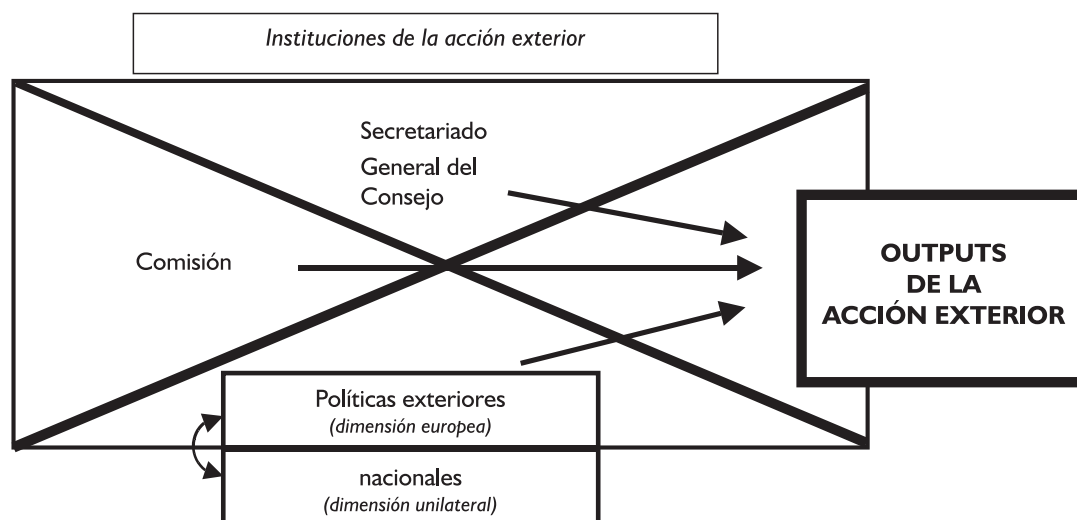
De hecho esta situación conduce a una inercia y una lentitud del sistema de acción exterior que los Estados miembros, y Francia particularmente, no evitan criticar, aunque muy rara vez aportan mejoras. La segunda consecuencia de este modo de acción es la existencia de una connivencia entre los representantes de la UE y las administraciones de países socios, que optan por una lógica de gestión de la cooperación cuando ésta satis-

[19]

⁵² Retomando los términos de *capability-expectations gap* de Christopher Hill.

face las exigencias normativas de las reglas burocráticas (“el hacer como si...”⁵³), o bien cuando engendra la distribución de recursos (hacer valer) suplementarios. Al respecto, el ejemplo del conflicto en Osetia resulta ilustrativo. En 2003 y 2004, la UE disponía de un presupuesto de 2,5 millones de euros para emprender acciones de medidas de confianza entre los beligerantes georgianos y osetes, pero la ausencia de progresos políticos y la intransigencia de las dos partes llevaron a la Comisión a renunciar al excedente político inicialmente alcanzado y a comprometer el presupuesto en proyectos políticos menos prometedores⁵⁴.

FIGURA 5
El modo burocrático de acción exterior



[20]

Los representantes de las instituciones europeas y de los Estados miembros aparecen como bloques por su estatus jerárquico y su papel en los dispositivos institucionales. Las obligaciones organizacionales son tan fuertes que operan, a pesar de los encuentros e intercambios de puntos de vista frecuentes, en espacios institucionales cerrados.

En el modo burocrático, el anclaje geográfico de las decisiones está muy lejos del campo de operación. La gestión se adelanta en Bruselas, muy rara vez en la capital, y en cualquier caso, casi nunca en el terreno. A fin de cuentas, el estudio de los programas Tacis y de la práctica de los acuerdos de asociación y cooperación recuerda un caso identificado particularmente por el análisis de la política exterior: la gradual prolongación de políticas existentes bajo la forma de un proceso incremental al margen⁵⁵. Estos cambios progresivos se han manifestado a través de la implicación discreta, pero constante, de la unidad política del secretario general del Consejo, quien ha buscado aprovechar las parcelas de poder proponiendo una acción europea que trascienda la cumbre de las políticas exteriores nacionales sin que ello signifique cuestionarlas. Esta evolución llevó al nombramiento

⁵³ HIBOU Beatrice, “Banque mondiale: les méfaits du catéchisme économique”, en *Esprit*, 1998, 245, pp. 98-140.

⁵⁴ Entrevistas, Tbilisi, 2003-2004.

⁵⁵ El esquema incremental, exento de innovación y caracterizado por una acción burocrática al margen, ha sido aplicado a la política exterior con base en los trabajos de Lindblom, y hace parte de las hipótesis “administrativas” de la *Foreign Policy Analysis*. (Michael Clarke, Brian White (Eds.), *ob. cit.*

de un enviado especial y al deslizamiento progresivo hacia un modo unificado de acción, particularmente en términos de representación de la UE.

Más reglas y más institucionalización no permiten necesariamente al sistema europeo de acción exterior tener más influencia, sino que ocurre más bien lo contrario. En la mayoría de los casos estudiados, el modo burocrático produjo más confabulación entre representantes de la UE y representantes caucásicos que influencia europea ejercida sobre terceros actores caucásicos. Un margen de maniobra fue dejado a los acuerdos personales entre los representantes de la UE en detrimento de la coherencia europea⁵⁶. Cuando la influencia fue producida en el marco de la acción burocrática, tres factores lo permitieron: uno, el incrementalismo y su influencia marginal; dos, la acción individual y la solidaridad entre actores en nombre de la UE (la primera siempre bajo riesgo porque la maquinaria burocrática gira demasiado rápido y aplasta al individuo que no sigue la lógica organizacional)⁵⁷, y tres, la racionalidad limitada y las circunstancias aleatorias⁵⁸.

EL MODO DE COORDINACIÓN INTERNACIONAL O REGIONAL

Frente a los riesgos frecuentes de duplicación entre proveedores de fondos y la falta de entusiasmo político común por parte de los Estados miembros en el Cáucaso, la UE no ha buscado involucrarse más allá de las mediaciones diplomáticas en los conflictos, como en efecto ya lo hacen los Estados miembros. La UE apoya completamente los grupos diplomáticos de geometría variable que son el Grupo de Minsk y el Grupo de Amigos del secretario general de Naciones Unidas para Georgia⁵⁹. El proceso de resolución del conflicto en Osetia, en Georgia, sigue siendo una excepción sobresaliente porque, a pesar de la crisis del verano de 2004⁶⁰, la UE ha desempeñado allí un papel fundamental como complemento de la mediación de la OSCE. Por lo demás, en 1999 la cooperación UE-OSCE se extendió con la participación de la UE, bajo el marco de la PESC, en el financiamiento por parte de la OSCE de las actividades de vigilancia en las fronteras del norte de Georgia para evitar cualquier desbordamiento del conflicto checheno⁶¹. En todos estos casos la UE ha logrado actuar en el marco de una división negociada de tareas.

[21]

⁵⁶ El estilo del jefe de la delegación en Tbilisi fue calificado algunas veces de “mentalidad de FED”, etiqueta elocuente cuando se conocen las prácticas históricas de clientelismo de esta institución (Entrevistas, Erevan, junio 30 de 2002 y Bakú, julio de 2000). Véase también DOMIER Veronique, “Administrer l’aide au développement: l’institutionnalisation du Fonds Européen de développement 1958-1980”, ponencia en la Jornada de Estudios organizada por la AFSP y el GSPE, “La gouvernance externe de l’UE”, Instituto de Estudios Políticos de Estrasburgo, 29 de mayo de 2002.

⁵⁷ En varias ocasiones, los expertos contratados que emitían críticas demasiado fuertes y frecuentes sobre el funcionamiento de los programas, fueron marginados.

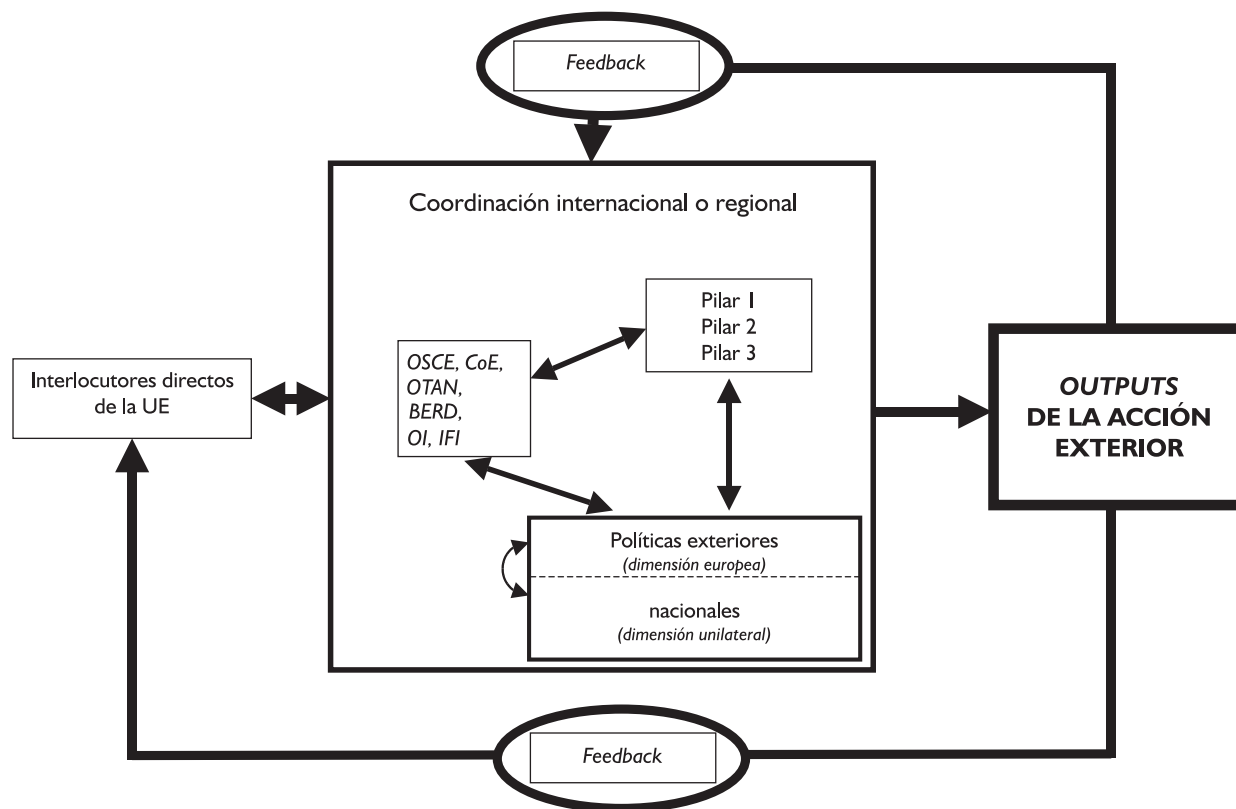
⁵⁸ Por ejemplo, algunos errores de los consultores contratados llevaron a éxitos inesperados en la gestión de programas de seguridad alimentaria en Azerbaiyán. Cf. HELLY Damien, “L’action extérieure de l’Union européenne dans le Caucase du Sud...”, *ob. cit.*

⁵⁹ Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre el encuentro de los presidentes de Armenia y de Azerbaiyán realizada en Ginebra (*Press Release*: Bruxelles, 22, julio, 1999; Press: 241-10388/99).

⁶⁰ International Crisis Group, “Georgia: Avoiding War in South Ossetia”, *Europe Report*, 159, septiembre, 2004.

⁶¹ Esta operación fue suspendida a comienzos de 2005 por falta de acuerdo sobre el presupuesto de la OSCE y sobre el fondo de la crisis Este-Oeste.

FIGURA 6
El modo de la coordinación regional o internacional



[22]

La UE, con el acuerdo de los Estados miembros y en concertación con sus interlocutores directos, actúa en asociación con organizaciones internacionales (OI), instituciones financieras internacionales (IFI) y organizaciones regionales (OSCE, Consejo de Europa –CoE–, OTAN) para producir, gracias a estas alianzas, acciones exteriores.

En cuanto a la ayuda financiera internacional, los programas comunitarios de apoyo presupuestal a los Estados caucásicos han tenido como principio ajustarse a las condicionalidades del FMI y del Banco Mundial, incluso si algunos contratistas en el terreno han expresado fuertes críticas sobre los métodos de las instituciones financieras internacionales⁶². Los programas de ayuda y de seguridad alimentaria respetan las exigencias del FMI y le dejan, así como al Banco Mundial, dictar sus principios a través de los programas de reducción de la pobreza. Aceptando seguir estas políticas de orientación neoliberal⁶³, desde 1992 la UE ha participado en la “tercer-mundización”⁶⁴ del Cáucaso

⁶² Entrevista, Baku, septiembre de 2001. El caso del Cáucaso revela, con el ejemplo de la privatización del puerto georgiano de Poti en 1999, que movilizaciones puntuales de resistencia contra inversiones extranjeras directas y Estados Unidos son posibles y eficaces, pero no dejan de ser informales, espontáneas, con la participación de los Estados y la Comisión.

⁶³ JOBERT Bruno, “La conquête néo-libérale du monde”, *Les Temps Modernes*, 607, janvier-février, 2000, pp. 97-114.

⁶⁴ Con este término se entiende un sobre-endeudamiento y el incremento de las distancias entre ricos y pobres. Esta tendencia se confirmó con la inclusión en 2002 de los tres Estados del Cáucaso en la iniciativa de los siete países pobres de la CEI, para luchar contra la pobreza y resolver sus problemas de endeudamiento (International Monetary Found, *Press Release*, 02/23, 20 de abril, 2002: “Ministres Endorse international Initiative for Seven Poor

del sur⁶⁵. La división de tareas, que resulta de esta elección premeditada de la UE de desaparecer en beneficio de otros actores internacionales, es similar a la práctica de una subsidiariedad a la inversa⁶⁶; en la medida en que la gestión de algunas actividades recae en el ámbito internacional, considerado como el más pertinente por los actores presentes, podría interpretarse como un retroceso o, al contrario, como la práctica en el exterior de uno de los principios estructuradores de la integración europea.

Cuando la UE opta por la coordinación regional o internacional (figura 6), el que toma la iniciativa de poner en la agenda europea el tema respectivo pertenece al contexto internacional; si se trata de un actor internacional o regional que –como la OSCE, el Consejo de Europa o el PNUD– necesita fondos aunque disponga de una experiencia y de recursos humanos, la división de tareas entre la UE y los otros actores internacionales se negocia a favor de los europeos⁶⁷. La acción humanitaria europea en la región mostró que el sistema europeo de acción exterior podía ser influyente sin ser coherente, dado que ECHO disfruta de suficiente autonomía.

Estos procesos están en conformidad con los objetivos de la UE en la medida en que responden a dificultades presupuestarias, a los principios de cooperación internacional presentes en los tratados⁶⁸ y al de subsidiariedad aplicado a la cooperación internacional⁶⁹. La representación cambia según la organización en virtud de la cual opera la subsidiariedad, y está asegurada por uno o los tres miembros de la troika Presidencia-Comisión-Consejo, de acuerdo con los campos de acción.

La experiencia en el Cáucaso revela que el reforzamiento de la influencia de la UE es frecuentemente el fruto de alianzas con terceros en la gobernanza internacional, entre los cuales los europeos se encuentran en posición de solicitantes, como lo ilustra el caso de la cofinanciación de los proyectos de infraestructura de transporte en asocio con la BERD, el Banco Mundial y el Fondo kuwaití. Al contrario, hemos constatado que la ausencia flagrante de estrategia política en la Comisión o en los Estados miembros, sumada a las acciones administradas sin profesionalismo por los socios y a los conflictos de legitimidad entre organizaciones europeas (OSCE, OTAN, UE), producía una insuficiencia política y una pérdida progresiva de credibilidad frente a los interlocutores caucásicos y los miembros de las organizaciones regionales.

[23]

Countries of the Commonwealth of Independent status. CIS-7 Initiative Hill Reduc Poverty, Promote Growth and Sustainable Debt Levels”).

⁶⁵ HELLY Damien, “L’action extérieure de l’Union européenne dans le Caucase du Sud...”, *ob. cit.*

⁶⁶ HOLLAND Martin, “Vices and Virtues: Europe’s Foreign Policy and South Africa 1977-1997”, *European Foreign Affairs Review*, 3 (2), 1998, pp. 215-232. El autor se refiere a una “inversión de la subsidiariedad”.

⁶⁷ La Comisión Europea utiliza el Consejo de Europa, en el marco de los programas conjuntos que financia, como un subcontratista. ECHO hizo lo mismo con el PNUD, en 1997-1998, en Azerbaiyán, en la reconstrucción del distrito de Fizouli (Entrevistas, Tibilisi, Baku, 2001-2002).

⁶⁸ En el Título V (Política exterior y de Seguridad Común), artículo 11 del Tratado de Ámsterdam, uno de los objetivos de la UE es “la promoción de la cooperación internacional”.

⁶⁹ SINNOT Richard, “Integration Theory, Subsidiarity and the Internationalisation of Issues: The Implications for Legitimacy”, *EUI-RSCAS Working Papers*, 13, 1994. Sinnot cita principalmente a DELORS Jacques, “The Principle of Subsidiarity: Contribution to Debate”, en *Subsidiarity: The Challenge of Change, Maastricht, European Institut of Public Administration*, 1991.

EL MODO PLURALISTA

Mientras que los Estados miembros sólo mantenían tímidamente una verdadera política colectiva, numerosos actores privados representaron un papel esencial en la elaboración y el desarrollo de acciones exteriores europeas en el Cáucaso del sur. Los más significativos se encuentran entre las grandes compañías energéticas (British Petroleum, ENI, Totalfinal-Elf), *think tanks* (especialmente el CEPS con sede en Bruselas y el Tesev de Estambul)⁷⁰, algunas fundaciones alemanas (Heinrich Böll) y las redes de diásporas (particularmente, los armenios de Francia, de Italia y de Grecia, así como los turcos y los azeris). Estos actores, a veces muy activos ante el Parlamento europeo (como la diáspora armenia) y organizados en redes, frecuentemente alrededor de la Comisión Europea, han mantenido la duración de programas eficaces de cooperación, como Traceca⁷¹, Inogate o el Banco Cooperativo Agrícola de Armenia (ACBA)⁷². Estos actores también han sido muy activos, aunque menos visibles, en las operaciones de ayuda humanitaria y los primeros intentos de cooperación regional de 1994-1996. Las grandes compañías energéticas han actuado bajo su propia iniciativa, trabajando por la apertura del mar Caspio, para los intereses a largo plazo de la UE ampliada, asegurando una parte de su aprovisionamiento energético futuro.

En un contexto de flexibilidad jurídica, urgencia y desbordamiento de los Estados miembros, la Comisión se apoyó a lo largo de los años noventa, en tales redes para desarrollar sus programas de asistencia. El arquetipo del modo pluralista de acción en el Cáucaso es el programa Traceca. Concebido en el encuentro de dos políticas exteriores (el programa de ayuda alimentaria y Tacis) fue una iniciativa de cooperación técnica regional en el campo de transportes y energía que, motivada cierto tiempo por una perspectiva de resolución del conflicto del Alto Karabakh, mezcló actores públicos y privados, consultores de la Comisión, responsables políticos de la Comisión, diplomáticos nacionales y ejecutivos caucásicos en una aventura poco común. El programa Traceca, vinculado a las problemáticas energéticas del transporte de los hidrocarburos del mar Caspio, ha desempeñado un papel determinante para la visibilidad de la Unión Europea en la región, antes de institucionalizarse al dar nacimiento a una comisión intergubernamental, cuya sede es Bakú en Azerbaiyán.

En los ejemplos mencionados, el modo pluralista de acción exterior corresponde a los esfuerzos de los actores privados organizados para producir una acción exterior en conformidad con los objetivos de la UE. Estos actores colocaron en la agenda europea un problema y promovieron su resolución. Las formas de las redes de acción exterior son tan variadas como aquellas de las redes de acción pública que se adelantan en otras políticas públicas⁷³. Su concepto central es el funcionario político, cuyo compromiso se hace posible

[24]

⁷⁰ Centre for European Policy Studies (CEPS), Turkish Economic and Social Studies Fondation (Tesev) [Nota del traductor].

⁷¹ HELLY Damien, "Un corridor de transport Asie-Europe...", *ob. cit.*

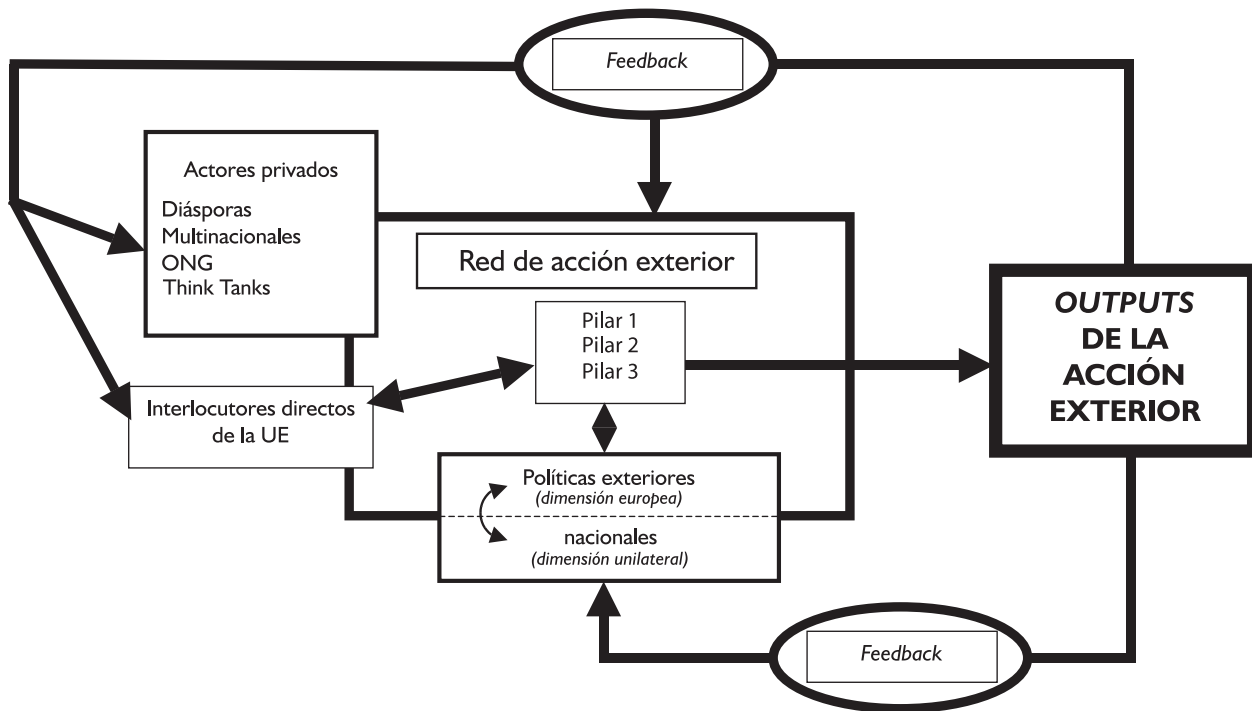
⁷² El ACBA es hoy uno de los principales bancos de Armenia, después de haber sido imaginado y apoyado en el marco de un programa de la Comisión Europea. Sobre los detalles de la creación del ACBA, cf. Damien Helly, "L'action extérieure de l'Union européenne dans le Caucase du Sud...", *ob. cit.*, pp. 308-321.

⁷³ Sobre la diversidad de redes y sus vínculos con la diplomacia europea, véase: HOCKING Bran, "Diplomacy", en Walter Carlsnaes, Helen Sjursen, Brian White (Eds.), *ob. cit.* Una tipología de las redes en LE GALÈS Patrick, Mark Thatcher (Dir.), *Les reseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

en la apertura de ventanas de oportunidad⁷⁴, frecuentemente permitidas en el caso del Cáucaso por una débil implicación de los Estados y una flexibilidad de las reglas y de las normas destinadas a organizar la acción.

Nuestra investigación reveló que el modo de acción pluralista produjo influencia en el contexto caucásico cuando varios factores confluyeron. Los gestores políticos de las redes comprometidas en el terreno debían tener conciencia de defender un ideal común (humanitario en el caso de ayuda alimentaria; social y liberal en el caso de la ACBA; resolución del conflicto de Karabakh, desarrollo regional y defensa de Europa frente a Estados Unidos y Rusia, en el caso de Traceca) en el que creían firmemente. Se beneficiaron del apoyo pasivo o activo de los Estados miembros en los comités de gestión y el grupo Coest del Consejo⁷⁵; valiéndose de la flexibilidad y la delegación de poder dentro de la jerarquía de la Comisión, supieron aprovechar una situación de anarquía organizada en el terreno y en las instituciones de la UE (reformas internas, poco personal), y forjaron alianzas con interlocutores locales al más alto nivel político, cuyos intereses confluían con los suyos y con su ideal común.

FIGURA 7
El modo pluralista de acción exterior



[25]

Actores privados (multinacionales, ONG, *think tank*, diásporas) y públicos (instituciones de la UE, Estados, colectividades territoriales) se organizan en redes para iniciar y desarrollar acciones exteriores. Los Estados miembros les dejan el campo libre en un contexto de flexibilidad jurídica y anarquía organizada.

⁷⁴ KINGDON John W., *ob. cit.*

⁷⁵ Grupo de Europa Oriental y Asia Central (Coest) [Nota del traductor].

Con el análisis de los modos de acción exterior, hemos invalidado las afirmaciones prematuras de una “ausencia de Europa” en el Cáucaso del sur. El hecho de que la UE no haya formulado una PESC/D, ni adelantado una política comparable a aquellas de la región de los Balcanes, no significa que no haya producido ninguna política o ninguna influencia. Ello confirma que el modelo estado-céntrico de política exterior –por lo demás obsoleto a nivel nacional⁷⁶– aplicado a la UE (el modo de acción unificada) no es el más pertinente para representar, comprender y explicar en Armenia, Azerbaiyán y Georgia, aquello que proviene de un sistema de acción europeo.

Otras herramientas conceptuales son necesarias para descifrar las maneras de actuar de la UE y las condiciones en las cuales ejerce una influencia en la región. La acción exterior europea consiste en cinco modos complementarios: un modo de acción unificado, un modo de acción nacional, un modo de acción burocrática, un modo de acción a través de la coordinación regional e internacional y un modo de acción pluralista. Lo que reúne estos modos de acción es la conformidad de sus objetivos con los objetivos globales establecidos oficialmente por la UE en sus declaraciones sobre el Cáucaso del sur. Cada modo es dirigido por actores muy diversos que buscan sin duda sus propios intereses, pero todos convergen, por lo menos en la intención de los actores participantes, en el apoyo a la independencia de los tres Estados caucásicos, su desarrollo, su democratización y la solución de sus conflictos.

Más allá de la presentación convencional de las políticas exteriores de la Unión Europea y de sus Estados miembros en los sitios de Internet y en las conferencias o discursos públicos, el concepto de modos de acción exterior nos ha permitido descifrar el funcionamiento del sistema europeo de acción exterior, sus relaciones de interdependencia, los juegos de poder y las lógicas de sus actores. Sin este esquema de análisis, alimentado por una investigación empírica detallada, el vínculo entre la prolongación de una situación de no decisión mantenida por los Estados miembros, por una parte, y el desarrollo de los modos de acción alternativos, por la otra, no habría sido tan visible y significativa.

Además, el examen de la evolución de los modos de acción en una década mostró cierta permanencia de las transformaciones progresivas o de las rupturas en las configuraciones sociológicas del sistema europeo: la europeización de las diplomacias de los Estados miembros a través de sus embajadas y de sus representantes en el terreno, el incremento de poder de la unidad política y del enviado especial, la institucionalización de algunas redes de influencia. Estas transformaciones significan que existen desplazamientos entre los modos de acción. Los Estados aceptan reforzar el modo unificado delegando poder al enviado especial; este último levanta el armazón burocrático al tiempo que trata de unificar las posiciones europeas y no perturbar a Moscú; la Comisión se apoya en las redes creando así aliados en otras organizaciones internacionales. Algunas constantes permanecen, en particular el *dossier* del conflicto del Alto Karabakh como “patio trasero” francés o la ausencia de consulta entre Estados miembros, ilustrada en 2004 por la disposición del embajador de Francia en Tbilisi a ser ministro de Relaciones Exteriores de Georgia.

⁷⁶ CHARILLON Frederic (Dir.), *Politique étrangère: nouveau regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

La observación empírica nos permite por último algunas conclusiones sobre la influencia de la Unión Europea en el Cáucaso del sur. Al contrario de los estudios que confunden capacidad de acción (*actorness*)⁷⁷ y producción de influencia⁷⁸, nosotros constatamos que la acción era una condición necesaria, pero no suficiente, para la influencia. Si el poder es una relación de fuerza en la cual los actores movilizan sus recursos para obtener beneficios, los investigadores paradójicamente han estudiado más los recursos para la acción que las condiciones mismas de la producción de influencia⁷⁹.

La Unión Europea ejerce una fuerte influencia en la región bajo tres condiciones. La primera es un alto grado de europeización de la acción de los negociantes políticos, bien sean los Estados, las redes o los actores privados⁸⁰; la segunda es un proceso de aprendizaje de los decisores europeos en el cual las ideas y la innovación van del terreno caucásico hacia los centros de toma de decisiones europeos; la tercera, condición *sine qua non* de la influencia europea, es la que nosotros hemos denominado “una delegación condicional de poder por parte de los Estados miembros”. Las instituciones comunitarias u otros actores necesitan que los Estados hayan dejado el campo libre para que el sistema de acción ejerza su influencia sobre terceros. Es precisamente porque los Estados miembros la han dejado actuar que la Comisión contribuyó, alineándose a las condiciones del FMI y del Banco Mundial, a la tercermundización del Cáucaso del Sur. De la misma forma, la Comisión desarrolló la cooperación regional en el campo de transporte y energía.

Al contrario, la persistencia de los Estados miembros en el ejercicio de un poder estéril perjudicó la influencia colectiva europea. Por último, recordemos una evidencia: ningún actor internacional es omnipotente y la Unión es tributaria de factores exógenos, el primero de ellos la intransigencia de rusos y estadounidenses, y su falta de disposición para comprometerse en una región que consideran estratégica y donde los contextos locales son frágiles, inestables e imprevisibles⁸¹.

[27]

⁷⁷ Nos referimos a los estudios sobre *actorness* mencionados en la nota de pie de página No 11.

⁷⁸ LAGROYE Jacques, *Sociologie politique*, Paris, Presse de Sciences Po- Dalloz, 3a. edición, 1997, “Les relations de pouvoir”, pp. 132 y ss. La influencia es la capacidad de ejercer poder en un interlocutor. En el marco de una relación entre dos actores A y B, la influencia de A sobre B es la capacidad de A para obtener de B lo que B no habría hecho sin la intervención de A. La influencia de A sobre B es efectiva cuando B actúa conforme a la intención de A, luego de su intervención. Es eficaz cuando B actúa en conformidad con los objetivos que A se ha fijado. La manera como A ejerce su influencia no es necesariamente un campo conflictivo, o violento. Al contrario, la influencia se obtiene también por la negociación, el trabajo de convicción del tercero y el compromiso, lo que es tal vez asimilado a la noción de *soft power* tan frecuentemente utilizada para caracterizar a la Unión Europea.

⁷⁹ Roy Ginsberg trata parcialmente este tema en su libro publicado en 2001. Su insistencia en la noción de impacto político ha sido un avance significativo. Sin embargo, el marco de medida propuesto por Ginsberg es muy aleatorio y queda a la discreción del investigador, quien, con base en su honestidad intelectual y su bien argumentada subjetividad, elige considerar el grado del impacto de la UE y marca en su tablero una casilla. GINSBERG Roy, *The European Union Politics...*, ob. cit. Cuadro 3.1, “Medida del impacto político externo”, p. 51.

⁸⁰ Con la notable excepción de la British Petroleum, que puede ser considerada como un actor global.

⁸¹ Para una visión de las posiciones rusas y estadounidense en el Cáucaso y la volatilidad de las configuraciones políticas en el sur, véanse los informes del Internacional Crisis Group, “Georgia: What Now?”, diciembre, 2003; “Azerbaijan: Turning Over New Leaf”, junio, 2004; “Georgia: Avoiding War in South Ossetia”, noviembre, 2004, disponibles en www.icg.org

Proponiendo una tipología de los modos de acción exterior europeos, este artículo presentó un método de análisis del sistema de acción exterior de la Unión Europea que permitirá comprender mejor su funcionamiento, sistematizar los resultados de los estudios de caso y obtener conclusiones sobre la influencia posible de la Unión Europea en diferentes áreas. Porque nos parece imposible generalizar las capacidades de influencia de la UE, en tan variados contextos, sólo una fina y empírica perspectiva de la acción exterior europea permitirá acumular estudios empíricos y obtener conclusiones más amplias sobre las condiciones en las cuales la Unión Europea es influyente en su medio internacional.

[28]