



Antonio Missiroli (ed.), *The EU and the World: Players and Policies post-Lisbon. A Handbook*, París, European Union Institute for Security Studies, 2016, 207 pp.

Durante los últimos años la Unión Europea (UE) ha sido puesta a prueba por acontecimientos que, en mayor o menor medida, desafían la viabilidad del proyecto comunitario: el agravamiento de la crisis financiera griega en 2015; la llegada masiva de refugiados en el otoño de ese mismo año; el referéndum en Reino Unido para su salida de la Unión en junio de 2016, y el surgimiento y fortalecimiento de grupos *euroescépticos* en varios países (Alemania, Austria, Francia y Países Bajos, entre otros). La respuesta de la UE a estos desafíos, además del trabajo hacia su interior, se ha caracterizado por una acción exterior intensa que va desde atender aspectos preventivos y de seguridad de sus fronteras, hasta la promoción del libre comercio o la defensa de los principios democráticos y del multilateralismo, en una época en que estos valores son cuestionados en varias latitudes del planeta.

Si ya la existencia misma de un proyecto de integración como la UE, único en su tipo por su amplitud y resultados alcanzados, es motivo de asombro entre los estudiosos de las relaciones internacionales por la complejidad y la sofisticación de su funcionamiento interno, la acción exterior de la Unión merece una mención aparte por las implicaciones que tiene en términos de soberanía y seguridad para los Estados Miembros. La presencia y la influencia que por sí misma tiene la UE en el escenario internacional son hoy incuestionables, pero, ¿se puede hablar de una política exterior europea? El Instituto para Estudios de Seguridad de la Unión Europea (EUISS, por sus siglas en inglés), agencia de la UE para

el análisis de asuntos relacionados con política exterior, defensa y seguridad, publicó el libro *The EU and the World: Players and Policies post-Lisbon. A Handbook*, editado por su director, Antonio Missiroli, con el propósito de contribuir a una mejor comprensión de la faceta exterior de la UE.

Con la participación de una decena de especialistas en temas europeos y en relaciones internacionales, el EUISS ofrece en este trabajo un documento didáctico, con una perspectiva amplia y multidisciplinaria que, sin renunciar a un análisis riguroso del complicado entramado institucional de la UE, introduce al interesado en la conducción de la acción exterior de la Unión, mediante una estructura ágil en cuatro grandes apartados: a) inicia con una revisión de las principales corrientes teórico-conceptuales de las relaciones internacionales en las que enmarca la naturaleza *sui generis* de la UE; b) se analiza el marco institucional de la Unión, en el cual se identifica a los actores principales y sus competencias en su faceta exterior; c) se explora el rango de acción internacional, lo que permite conocer algunas de las áreas prioritarias de atención y cuáles son sus instrumentos, y d) se concluye con una valoración de la relación de la UE con cada una de las regiones geográficas del mundo.

¿Qué impulsa la acción exterior de una entidad ya de por sí compleja como la UE? ¿Cuáles son sus motivaciones? Mientras que para los neorrealistas expresiones como la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE pueden ser interpretadas como un síntoma de la debilidad individual de los Estados europeos y una forma de fortalecerse frente a otras potencias, los liberales ven en la cooperación e integración la mejor forma de responder a retos comunes en todos los órdenes, incluyendo los relacionados con la política exterior. En el primer apartado de este libro, “Understanding EU Foreign Policy”, se exponen las principales aproximaciones teóricas para atender estos cuestionamientos; con ello, se establece un marco conceptual que sirve de base para el resto de la obra.

Los avances del proyecto europeo han estado acompañados de una creciente complejidad en su estructura interna. Identificar a los diferentes órganos y definir sus competencias puede convertirse en una tarea confusa y árida. En el segundo apartado, “The Institutional Frame”, se lleva de la mano al lector para conocer la, en ocasiones, laberíntica estructura de la UE, particularmente de aquellas entidades que están vinculadas con la acción exterior de la Unión. Más allá de una mera descripción, el

libro aporta una perspectiva histórica que permite observar cómo han evolucionado las instituciones de la UE, con énfasis en las reformas que derivaron del Tratado de Lisboa (se firmó en 2007 y entró en vigor en 2009). En este punto, se observa el equilibrio que hay entre el Consejo Europeo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo con respecto a sus facultades, así como sus limitaciones, en el diseño y la ejecución de lo que podríamos llamar una “política exterior” de la UE.

Uno de los aspectos más interesantes de este apartado tiene que ver con la creación de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, uno de los cambios más significativos que se consagraron en el Tratado de Lisboa, pues eso habla de la evolución de una creciente acción exterior de la UE y de la necesidad de dotarla de “un rostro y una voz” que dé mayor continuidad y visibilidad a sus posiciones en asuntos exteriores. Aunado a esto, la obra ofrece una revisión histórica sintética, por momentos casi biográfica, de quienes han ocupado esta posición (desde Javier Solana, hasta Federica Mogherini, pasando por Catherine Ashton), y cómo su personalidad aunada a las situaciones que enfrentaron han dejado una impronta en la “política exterior” de la Unión.

Otro de los pilares institucionales de la UE en su proyección externa es el Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS, por sus siglas en inglés), una de las innovaciones más importantes que aportó el Tratado de Lisboa (inició operaciones en 2011). En un esfuerzo un tanto apresurado por hacer más asequible la comprensión de este órgano, podría compararse con el servicio exterior de carrera que existe en varios países. Con una descripción operativa y normativa del EEAS se complementa y redondea la exposición de la estructura institucional que soporta la acción exterior de la Unión.

Una vez revisado el *porqué* de una “política exterior” europea y de las instancias facultadas para su diseño e instrumentación, el EUISS lleva a cabo en la obra que aquí se reseña una amplia exposición de las principales áreas en las que la UE despliega su acción exterior. Se trata de una variada gama de temas que incluye: las operaciones y misiones (militares y civiles) en terceros países, en el marco de la PCSD, asistencia para fortalecer las capacidades institucionales y de protección civil, desarrollo de capacidad de respuesta en materia de defensa, participación

en los esfuerzos de no proliferación de armas nucleares y químicas, gestión del fenómeno migratorio, comercio exterior, energía y conservación del medioambiente, entre otros.

En el apartado “The Functional Scope”, se ofrece un análisis completo de cada uno de estos temas, en el que se incluyen aspectos operativos y del proceso de toma de decisiones para su ejecución, así como una valoración sobre las razones que incentivan la acción de la UE. Son conocidas, por ejemplo, las misiones que desarrolla en África, las cuales cumplen cada vez en mayor medida con un objetivo dual: atender preventivamente la agenda de seguridad de la UE (anticipando flujos migratorios masivos u otros efectos derivados de conflictos armados), así como contribuir en la solución de las crisis por las que atraviesan algunos países africanos. En este punto, el libro explica cómo la UE ha desarrollado también por sí misma una relación de colaboración con organismos internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la Organización de las Naciones Unidas y la Unión Africana, entre otros, para el despliegue de misiones de paz.

Acorde con los nuevos desafíos en materia de seguridad internacional, la UE ha ajustado sus prioridades, para lo cual ha tomado tanto medidas preventivas como reactivas. El terrorismo, los conflictos regionales, Estados fallidos, el crimen organizado y la proliferación de armas de destrucción masiva acaparan gran parte de su atención. Su participación en la gestión de estos temas en el escenario internacional también se ha incrementado y ha tenido una actuación constructiva, como, por ejemplo, en la negociación del acuerdo nuclear con Irán que se firmó en 2015. Acciones concretas como ésta se utilizan a lo largo de este apartado para ilustrar la creciente presencia e influencia de la Unión en la atención de los principales retos de la agenda global.

A propósito de la reciente y severa crisis en la que se vio envuelta la UE con motivo de la llegada masiva de refugiados en el otoño de 2015, el EUISS presenta en esta publicación un interesante análisis sobre la política migratoria de la Unión, uno de los aspectos más sensibles para los Estados Miembros, en lo que se refiere a ceder o compartir con la UE soberanía en esta materia. En el libro se explica cuáles han sido los supuestos sobre los que la Unión ha basado su política migratoria, incluida la creación del Espacio Schengen, por ejemplo, y cuáles fueron las medidas que instrumentó para dar respuesta a la crisis y contener el flujo de migrantes.

Mención especial merece la política comercial en el ámbito de la acción exterior de la UE, por ser la que ha alcanzado uno de los mayores niveles de homogeneidad en la Unión y, con ello, un amplio margen de actuación en su vinculación con otros actores en el mundo. Más interesante aún resulta el hecho de que esa política se utilice también, además de los fines estrictamente económico-comerciales, como un instrumento de política exterior para impulsar otros temas de la agenda internacional de la Unión como: promover los derechos humanos o la defensa del medioambiente, impulsar el desarrollo sostenible de algunos países e incluso recurrir a sanciones mediante la aplicación de medidas restrictivas al comercio con algún país. Al ser el bloque comercial más grande del mundo, éste es un instrumento de la mayor importancia en la proyección externa de la UE.

En “The Geographical Reach”, el EUISS concluye con una exposición sobre cómo se relaciona la UE con cada región geográfica del mundo, en la que se incluyen valoraciones de carácter geoestratégico, de seguridad e históricas, entre otras. En el libro se describe con gran precisión cuáles son las prioridades de la Unión en cada región, cuál ha sido la evolución histórica de la relación y cuáles son las acciones que instrumenta la UE para alcanzar sus objetivos específicos. El análisis se complementa con una evaluación de las Asociaciones Estratégicas que la UE ha establecido con socios relevantes, en la que se destaca una tendencia a fortalecer sus vínculos con países emergentes como Rusia (1997), China (1999), India (2004), Brasil (2007) y México (2008). Esta revisión pormenorizada de una acción altamente diversificada lleva a reflexionar sobre el nivel de complejidad y sofisticación que ha alcanzado la “política exterior” de la UE.

*The EU and the World: Players and Policies post-Lisbon. A Handbook*, es un instrumento de gran utilidad para todos los interesados en el acontecer internacional y, en particular, para quienes observan la creciente participación de la UE en el mundo. Este libro proporciona herramientas analíticas para evaluar la influencia que hoy tiene la Unión en el concierto internacional, entender mejor sus acciones hacia afuera y tratar de anticipar hacia dónde se encamina su “política exterior”.

*Heenry Valdivia*