

ELISABETH JOHANSSON-NOGUÉS, MARTIJN C. VLASKAMP y ESTHER BARBÉ (eds.): *European Union Contested. Foreign Policy in a New Global Context*, Springer, Basel, 2020, 211 págs.

No resulta fácil dar cuenta en el breve espacio de una reseña como esta del contenido tan complejo y rico en matices de una obra como la que nuevamente nos propone el equipo de investigación del Observatorio de Política Exterior Europea del Institut Barcelona d'Estudis Internationals (IBEI), grupo de referencia en este campo —tanto dentro como fuera de nuestro país— y cuyas publicaciones colectivas vienen teniendo reflejo desde hace tiempo en las páginas de esta sección de la RDCE. En esta ocasión, la perspectiva de análisis —que se corresponde lógicamente con la del proyecto de investigación del que el libro trae causa— es la de la «contestación normativa» a la que la UE se está viendo confrontada cuando se proyecta hacia el exterior en un contexto global cada vez menos amigable para sus valores e intereses. Es esta última —adviértase desde el principio— una constatación incontrovertida, que la propia UE toma como premisa de la planificación de su política exterior desde que en 2016 diese a conocer su nueva *Estrategia Global*. Ahora bien, esto no debe conducirnos a asumir sin más que aquel fenómeno deba traducirse inexorablemente en un debilitamiento de la capacidad de influencia e incluso de la legitimidad de la Unión como actor internacional. Hasta qué punto esto pueda ser así en la práctica es precisamente lo que tratan de «medir», con una metodología coherente y rigurosa, los autores de las contribuciones que integran esta publicación.

En realidad, la obra merecería la pena simplemente por el volumen y la calidad de la información que facilita acerca de un amplio abanico de aspectos de la acción exterior de la UE, algunos de ellos no tan frecuentados por la doctrina —como la «contestación silenciosa» de la que parece estar siendo objeto su enfoque de los procesos de construcción de la paz o la posición que en el seno de la Unión se está gestando en relación con el desarrollo de sistemas autónomos de armas letales— y todos, en general, abordados desde perspectivas de análisis muy originales. Pero no estriba aquí, como es obvio, la principal virtud de este libro, puesto que con él se pretende proponer un modelo general de comprensión y evaluación de los efectos que provoca el fenómeno de contestación normativa antes descrito; un modelo que pueda resultar, por tanto, extrapolable al examen de otros muchos supuestos más allá de la decena de estudios de caso cubiertos ahora.

Con esta ambición en mente, los editores dedican un amplio capítulo introductorio a presentar las coordenadas básicas del modelo, los postulados metodológicos sobre los que se sustenta y los planteamientos doctrinales que les sirven de base para construir su propuesta, sobre todo por lo que se refiere

al concepto mismo de «contestación normativa» que manejan, las modalidades concretas a través de las cuales esta puede manifestarse y las categorías de «normas» —fundamentales, principios organizativos o procedimientos estandarizados, conforme a la clasificación de Antje Wiener— que podrían ser objeto de esa contestación proveniente tanto de actores externos como desde el interior de la propia Unión. Además de explicar los criterios que han guiado la identificación de los casos finalmente seleccionados para su inclusión en la obra, en este capítulo los editores avanzan también las conclusiones fundamentales alcanzadas como resultado del proyecto y a las que me referiré más adelante.

Cada uno de los diez capítulos restantes está dedicado, en efecto, al estudio de un supuesto concreto de contestación normativa en la práctica reciente de la acción exterior de la UE. Si bien no aparecen formalmente agrupados en bloques temáticos o de otro tipo, cabe apreciar entre ellos y en el orden en el que se suceden una lógica interna que, como los editores advierten, tiene que ver sobre todo con el plano o nivel en el que se produce la contestación y con el tipo de actores del que proviene en cada caso. De este modo, el contenido de la obra podría estructurarse en tres partes.

La primera de ellas agrupa el estudio de cuatro escenarios en los que la defensa por parte de la Unión de «normas» que inspiran su política exterior se ve desafiada en el plano global tanto por actores estatales como no estatales. Esas «normas» —en el sentido amplio ya mencionado— son la prohibición de la pena de muerte, que es analizada por Rober Kissack tomando como referencia los debates en el seno de Naciones Unidas; el principio de la responsabilidad común pero diferenciada («common but differentiated responsibility for climate mitigation»), que ocupó un lugar central en las negociaciones sobre cambio climático que condujeron al Acuerdo de París de 2015 y cuya reinterpretación, apadrinada por la UE, chocó con el rechazo frontal de otros actores (Franziska Petri y Katja Biedenkopf); el principio de la denominada «Reponsabilidad de Proteger» (R2P), que entronca indudablemente —aunque no sin matices muy significativos— con el ideario de la política exterior europea y en cuya promoción la Unión se ha visto confrontada a la contestación, entre otros, de China, como Lluç López i Vidal examina en el capítulo cuarto a la luz de los conflictos de Darfur, Libia y Siria; y, en último término, la concepción específica de la «construcción de la paz» (*peacebuilding*) que la UE ha desarrollado en paralelo al fortalecimiento de su política de seguridad y que, a juicio de actores tan relevantes como India —en torno a la cual gira el análisis de Lara Klossek en el capítulo quinto—, ignora palmariamente la autonomía y el protagonismo que las comunidades locales deberían asumir en este tipo de procesos.

En la segunda parte de la obra quedarían encuadrados los estudios de caso en los que la dinámica de contestación se verifica tanto en el plano global como dentro de la propia UE, lo que los editores denominan «the glocal level». Las normas bajo presión en este caso son las relativas a la transparencia para una buena gestión o gobernanza de los recursos naturales, en relación con la cual Martijn C. Vlaskamp demuestra de manera convincente que la oposición —quizá bastante más matizada que en otros supuestos— por parte de actores estatales y no estatales ciertamente existe y pone a prueba la consistencia de la política de la Unión en este campo; al hasta ahora aparentemente inquebrantable apoyo de la Unión a los valores y principios que encarna la Corte Penal Internacional, cuya evidente contestación externa podría estar generando, en opinión de Gemma Collantes-Celador y Oriol Costa, un cierto efecto contagio en el plano interno, sobre todo cuando aquella no se manifiesta de modo frontal o «duro»; en fin, al enfoque con el que, desde la óptica del derecho internacional humanitario, debería abordarse la emergencia de los nuevos sistemas autónomos de armas letales, aspecto que curiosamente ha suscitado ya, y al margen de los debates globales, una interesante dinámica deliberativa y hasta cierto punto de contestación interna en la UE de la que se ocupan Esther Barbé y Diego Badell en el capítulo octavo.

En buena lógica, en la tercera parte del libro —integrada también por tres contribuciones— el equipo de investigación del Observatorio de Política Exterior Europea se interesa por una serie de supuestos en los que el fenómeno de contestación normativa presenta un origen exclusivamente interno, ya provenga de las propias instituciones de la UE, de los Estados miembros o de otro tipo de actores no estatales. En concreto, los casos objeto de estudio se refieren, en primer término, a las negociaciones de libre comercio con Estados Unidos (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) en las que el cuestionamiento de las posiciones europeas tuvo su origen esencialmente en esa última categoría de actores, si bien no incidió tanto en el principio mismo —y consustancial a la Unión— de apertura comercial como en determinados «aspectos regulatorios» del marco convencional que se pretendía establecer (Leif Johan Eliasson y Patricia García-Durán); nuevamente, al ámbito de la construcción de la paz, aunque contemplado ahora por Marta Íñiguez de Heredia desde la perspectiva específica de un instrumento (*Capacity Building for Security and Development Initiative*) que ha puesto a prueba desde su adopción en 2016 la concepción tradicional —incluso en clave competencial— del vínculo entre desarrollo y seguridad en la acción exterior de la UE; y, por último, al desafío que plantea la creciente presencia de fuerzas «populistas» en el Parlamento Europeo —aun no teniendo en cuenta todavía, como es lógico, el resultado de las elecciones de 2019— y el modo en el que estos grupos podrían llegar a contestar consensos básicos de la política exterior de la Unión,

que Milan van Berlo y Michal Naturski centran en el análisis de los debates parlamentarios a propósito de la gestión de las crisis de Ucrania y Siria en el capítulo final de la obra.

Frente a tal variedad de situaciones, de actores implicados, de «normas» contestadas y de modalidades concretas de contestación, se comprenderá que los autores de esta publicación colectiva admitan no estar en condiciones de proponer conclusiones definitivas o, por decirlo de otro modo, realmente concluyentes. Sería necesario para ello abrir en mucha mayor medida el abanico de supuestos examinados y cubrir un espacio temporal bastante más prolongado. No obstante, y además de testar ampliamente el modelo de análisis diseñado —objetivo básico del proyecto, como ya apuntamos antes—, la investigación realizada arroja resultados nada desdeñables y de indudable interés. Quizá el más significativo consista en la constatación de que las normas y principios que inspiran la política exterior de la UE parecen estar mostrando, incluso en estas circunstancias poco favorables, bastante más resiliencia frente a la contestación exterior e interior de lo que cabría presumir a la luz de los estudios más alarmistas y de la percepción generalizada entre la opinión pública. En efecto, aunque este fenómeno se manifiesta por doquier afectando —bajo una u otra modalidad de contestación normativa— a prácticamente todos los sectores de la acción exterior europea, los autores de esta obra no encuentran evidencias suficientes que avalen la tesis de un debilitamiento o declive generalizado, al menos en el corto plazo, del vigor y de la legitimidad de los principios que constituyen el armazón básico de la política exterior de la Unión. Y es que la capacidad de influencia estructural de esta última no debe ni puede infravalorarse, incluso en un contexto adverso o que desafía claramente algunas de sus señas de identidad más elementales.

Unas conclusiones, en definitiva, que no hacen sino reforzar el atractivo de una publicación que, amén de otras virtudes ya reseñadas, invitará sin duda al lector —ya sea especialista o no en la materia— no solo a reflexionar sobre los cambios a los que se está viendo sometido el papel de la UE en la escena internacional, sino probablemente también a reconsiderar muchos planteamientos o prejuicios ampliamente asumidos a este respecto.

Luis N. González Alonso
Universidad de Salamanca