

GONZÁLEZ ALONSO, L. N. (Dir.) y GARRIDO MUÑOZ, A. (Coord.), *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz ¿Un compromiso consistente con Naciones Unidas?*, Iustel, Madrid, 2011, 396 pp.

La obra objeto de esta recensión constituye una nueva contribución del Dr. González Alonso y del equipo de investigadores que dirige al conocimiento y profundización en el estudio de la Unión Europea. Se trata de una obra colectiva, fruto del proyecto de investigación “Las relaciones entre la Unión Europea y Naciones Unidas: hacia la defensa del multilateralismo eficaz” (DER2008-05419/JURI), en la que, además, se vuelcan contribuciones de profesores de distintas Universidades españolas, todos ellos participantes en uno de los seminarios de investigación celebrados durante el desarrollo del proyecto.

La publicación tiene por objetivo la nada fácil tarea de dilucidar el sentido preciso que asigna la Unión al que dice ser el eje central de su acción exterior: la consecución de un ‘multilateralismo eficaz’. A tal efecto, y en palabras del profesor González Alonso, “un indicador clave vendrá dado sin duda por el lugar que atribuya a Naciones Unidas”. Y en torno a ese indicador se estructuran las doce contribuciones que se recogen en la obra, distribuidas a su vez bajo dos rúbricas que protagonizan la labor de dicha Organización: la gestión internacional de crisis y la promoción y defensa de los derechos humanos. Con carácter general, en ellas se analizan sectores o cuestiones especialmente ilustrativos desde la perspectiva del objeto de estudio, combinando de manera equilibrada el enfoque institucional con el estrictamente material, y se ponen de manifiesto las potencialidades y los límites de las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa y de las transformaciones experimentadas por Naciones Unidas.

La Primera parte del libro, encabezada por la pregunta ¿Multilateralismo eficaz en la gestión internacional de crisis?, se inicia con el análisis de la relación Naciones Unidas-UE en dos ámbitos específicos: las operaciones de mantenimiento de la paz y la respuesta ante situaciones de emergencia humanitaria. Así, el análisis del Dr. Cardona Lloréns revela cómo justo en el periodo durante el que tiene lugar el relanzamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, se produce una sustantiva alteración en el compromiso de los Estados de la Unión con la realización de las mismas: decrece la participación directa y aumenta la contribución de los Estados miembros de la UE a la financiación de estas operaciones. Paralelamente, la implicación con contingentes militares se produce en operaciones autorizadas por Naciones Unidas, situadas por tanto no bajo su mando sino bajo el de los Estados partícipes, y en las operaciones ‘ONU’ con estructuras de mando modificadas, que permiten una mayor incidencia de los Estados participantes. Este comportamiento, en paralelo a la progresiva realización de operaciones propias de la UE, lleva al autor a afirmar que la Unión “ha decidido actuar en el ámbito del mantenimiento de la paz como potencia mundial” y “considerar a las Naciones Unidas como un socio y no como una estructura mundial en cuyo seno debería desarrollar su actividad”. Actuación que, considera, no tiene nada que ver con el espíritu del Capítulo VIII de la Carta ni favorece el multilateralismo en el mantenimiento de la paz que representa Naciones Unidas.

Respecto a la respuesta ante situaciones de emergencia humanitaria, la contribución de D. Francisco Rey repasa las estructuras y los antecedentes de la ONU y la UE en este sector y en términos globales valora positivamente el balance que ofrece la colaboración entre ambas organizaciones. No obstante, ese balance también revela una doble problemática. Primero, el deseo de la UE de ser algo más que un mero financiador de las acciones emprendidas por Naciones Unidas, impulsando para ello un “diálogo estratégico” con, hasta la fecha, débiles resultados. Segundo, la necesidad de dotar de valor añadido a la acción humanitaria de la UE en relación con la ONU de modo tal que, sin entrar en contradicción con la de sus Estados miembros, supere la “multilateralidad” que muchas veces esconde la acción humanitaria de la Unión.

En la lógica del doble enfoque material e institucional que preside la obra, la contribución del Dr. González Alonso se dedica al análisis del modelo de acción exterior de la UE consagrado en el Tratado de Lisboa, al objeto de identificar en qué medida facilita la colaboración con Naciones Unidas en la gestión internacional de crisis. Su análisis revela el evidente potencial de los cambios incorporados en el nuevo Tratado, corrigiendo algunas de sus disfunciones previas. Como señala el autor, tanto la figura del Alto Representante como el nuevo Servicio de Acción Exterior deben facilitar la definición de líneas estratégicas de colaboración entre la UE y la Organización universal y, también, una colaboración más fluida desde el punto de vista operativo. Ahora bien, junto a las carencias que a juicio del Dr. González afectan al diseño del SEAE, una condición fundamental para que esas potencialidades se concreten será el afianzamiento en la práctica del nuevo liderazgo que perfila el Tratado al frente de la política de gestión de crisis de la UE.

La comprensión del papel asignado por la UE a Naciones Unidas en la gestión internacional de crisis exige, como se hace en la presente obra, un análisis desde la perspectiva del Capítulo VIII de la Carta, y a ello se dedican las aportaciones del Dr. Bautista Jiménez y de D. Ruiz Díaz. En el primer caso, el estudio de la relación ONU-UE-Unión Africana revela la ausencia de una acción triangular coordinada y permanente, sustituida en la mayoría de los escenarios por relaciones de cooperación intermitentes y ocasionales. A juicio del Dr. Bautista, la aportación financiera de la UE a la realización de operaciones de gestión de crisis en el continente africano debería completarse, al menos, con una contribución más decidida a la mejora en la capacitación de los contingentes implicados. Por su parte, el estudio de D. Ruiz Díaz aborda la posible reconfiguración de la arquitectura de seguridad europea, centrándose en la relaciones entre la UE y la OSCE. Tras apuntar los posibles escenarios de cooperación y conflicto entre las Organizaciones presentes en territorio europeo y las condiciones de las que depende el futuro de la OSCE, el autor pone de manifiesto cómo el desarrollo de capacidades propias de la UE para la gestión de crisis entra en competencia con la actividad de la OSCE y está en la práctica coadyuvando a la marginalización de esta organización.

Esta Primera parte se cierra con dos estudios, uno relativo a la contribución de la UE a la gobernanza internacional del medio ambiente y otro dedicado al papel de los países iberoamericanos en el esquema multilateral preconizado por la UE. En el primero, la

Dra. Fajardo del Castillo advierte de la efectiva labor de promoción del multilateralismo ambiental desarrollada por la UE en el seno de Naciones Unidas, actuando como potencia normativa en las conferencias donde se adoptan los convenios en la materia y en el plano operativo, mediante el aporte financiero necesario para la implementación y cumplimiento de tales convenios. A su juicio, el reto consiste en mantener el liderazgo de la Unión frente al creciente activismo mostrado por EEUU y las potencias emergentes, con planteamientos no siempre coincidentes con los defendidos por la UE. Por su parte, la Dra. Cebada Romero pone de manifiesto el interés que suscitan los países iberoamericanos como socios estratégicos de la UE, dada la sustantiva coincidencia en el modelo de multilateralismo que preconizan y el papel específico que algunos de esos países puede jugar en el nuevo escenario mundial. Valorando positivamente las acciones emprendidas hasta la fecha por la UE, la autora enfatiza la necesidad de reforzar esa relación e identifica iniciativas concretas que convendrían acometer en un futuro próximo.

La Segunda parte de la obra responde a la pregunta ¿Multilateralismo eficaz en la promoción y defensa de los derechos humanos?, con cinco aportaciones que abordan una cuidada selección de los problemas y cuestiones más actuales de la sociedad internacional en este terreno. Así, la primera se dedica a la posición mantenida por la UE en la génesis, debate y desarrollo de la noción de ‘responsabilidad de proteger’. A juicio del Dr. Ferrer Lloret, debe resaltarse el protagonismo de la Unión en la generación y formalización de esta noción en el seno de Naciones Unidas y valorarse, moderada pero positivamente, las actuaciones desarrolladas en el marco de la acción exterior de la UE en las facetas preventiva y de reconstrucción de la responsabilidad de proteger. Por contra, la faceta de reacción revela a su juicio una acción de la UE “en absoluto general, constante y uniforme” y presenta serias deficiencias cuando se trata de medidas que implican el uso de la fuerza. Ello no impide al profesor Ferrer afirmar que corresponde a la UE contribuir decisivamente al debate sobre la responsabilidad de proteger, dado su papel de potencia normativa comprometida con la promoción de la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos.

Seguidamente, se insertan dos contribuciones que analizan la acción desarrollada por la UE en el ámbito de la responsabilidad internacional del individuo y la justicia penal internacional. Concretamente, el estudio a cargo del Dr. Pons Ràfols se dedica a verificar en qué medida la acción de la UE “incide, refuerza e interactúa” con la evolución y consagración del principio de la responsabilidad internacional individual por determinados crímenes de Derecho Internacional. Sobre un balance general que califica de positivo, el autor entiende que en el plano interno “todavía hay camino por recorrer para situar la lucha contra estos crímenes y la persecución y enjuiciamiento de sus autores al mismo nivel que otras dimensiones como la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia transnacional”, y en el plano internacional advierte de “sombras” en relación con la universalidad e integridad del Estatuto de la CPI y con la independencia y efectividad de la propia Corte. Por su parte, la Dra. Quesada Alcalá repasa las principales acciones de la UE en relación con los tribunales penales internacionales, incluida la CPI, y señala los principales retos a los que se enfrenta la

UE en su tarea de apoyo a la justicia penal internacional y la erradicación de la impunidad.

Posteriormente, el Dr. Laso Pérez procede a clarificar el compromiso de la UE con el multilateralismo eficaz desde la perspectiva de su contribución al trabajo del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, centrandlo su análisis en los factores que condicionan la participación efectiva de la Unión en dicho Consejo. A su juicio, “el apoyo al multilateralismo encuentra una manifestación específica en la actividad de la UE en el Consejo de Derechos Humanos”, si bien deben resolverse los problemas internos que afectan a la eficacia y coherencia de la actividad de la Unión y ésta “debe reforzar el diálogo con otros grupos regionales y buscar elementos comunes que resulten de interés compartido”, a fin de reforzar su influencia en el ámbito de la protección de los derechos humanos.

Finalmente, la contribución relativa a las implicaciones de la participación de la UE en la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, a cargo del Dr. Santos Vara, advierte la limitada influencia de la UE en la redacción de las cláusulas más innovadoras de dicho tratado y las dificultades y esfuerzos desplegados para lograr la inclusión de la cláusula que posibilita su participación en la Convención y en los órganos creados por ésta. Por ello, considera, “cabe plantearse si la Unión no dedica en ocasiones más energía en proyectar su identidad en el ámbito de las negociaciones que tienen lugar en las Naciones Unidas que a contribuir al desarrollo de los regímenes internacionales”.

En suma, y aunque los responsables de la obra han optado por prescindir de un capítulo final de conclusiones, no cabe duda que la misma ofrece al lector un riguroso y completo diagnóstico del tipo de multilateralismo eficaz promovido por la UE. Su carácter transversal la convierte en referencia obligada para cualquier estudio posterior sobre la acción exterior de la Unión y su contenido contribuye, además, a la comprensión de las características que presiden la sociedad internacional del siglo XXI.

Milagros Álvarez Verdugo
Universitat de Barcelona