

ÍNDICE

Prólogo 11

Prefacio 13

- I. El tablero y las piezas 17
 - Una escena internacional cambiante 17
 - La Unión Europea: un actor internacional
«sui generis» 31

- II. Los desafíos 45
 - Problemas de nuevo cuño 45
 - Los Estados fallidos 49
 - El terrorismo internacional 59
 - La No Proliferación de Armas de Destrucción Masiva 74
 - Las crisis económicas y financieras internacionales 91
 - El cambio climático 108
 - La gestión de recursos naturales escasos, incluyendo
la energía 120
 - Conflictos y tensiones regionales. Las «placas tectónicas»
del planeta 136
 - Las relaciones de la Unión Europea con los «más grandes».
Reflexiones 201

- Conclusión 215
 - Claves para el futuro de la política exterior de la Unión
Europea 215



*A Susana, Marta, María e Inés,
mis cuatro puntos cardinales.
A Maximiliano Bernad,
maestro y amigo.
A mis compañeros
de quienes aprendí que no hay honra mayor que servir.*



PRÓLOGO

Era necesario un libro como éste. Necesitábamos un libro que explicase la política exterior que la Unión Europea tiene que desarrollar hoy. Precisamente, aquella que no ha desplegado aún, después de más de medio siglo de existencia.

Ésta es la relevancia que la obra de Camilo Villarino tiene, a mi juicio. No es una recapitulación erudita de hechos pasados. Es, por el contrario, una mirada hacia adelante. Precisamente cuando la UE, por fin, tiene en el Tratado de Lisboa el instrumento para una poderosa, amplia, ambiciosa y responsable política exterior.

La Unión, en efecto, a partir de 2010, no va a tener más remedio que diseñar esa dimensión esencial de la política que es la política exterior. Digo esto porque, después de años de clamar por los medios necesarios para desarrollar esa política, ahora que ya los tiene a su disposición (presidente del Consejo Europeo, «ministro de Asuntos Exteriores», Servicio de Acción Exterior), sería paradójico —y realmente patético— que la Unión no diseñara y aplicara la política exterior que los europeos le pedimos cada vez que se nos pregunta por ello.

La UE, a lo largo de su medio siglo de vida, ha fortalecido, es cierto, sus estructuras internas. Se ha dotado de instituciones propias. Ha creado una moneda única. Ha edificado importantes políticas comunes. Pero no se ha comportado como un verdadero *global player*. Su acción exterior ha sido débil y dispersa. Se diría que no ha acabado de sacar las consecuencias de la caída del Muro, que dividió al continente y lo paralizó en cuanto a seguridad e influencia en el mundo más allá de la que pudieran tener sus países miembros.

Ésta es la carencia más visible de la Unión. Y la más insostenible. La UE tiene ya una magnitud cualitativamente muy superior a su relevancia y exhibición exterior. Hay un abismo entre la entidad económica, comercial, demográfica, cultural, de la Unión de los 500 millones y la proyección internacional hacia este mundo interpolare y globalizado. En este mundo multipolar no hay un «polo europeo». No aún. Las dimensiones de la política exterior, que el autor describe con tanta precisión y criterio, y con un rigor insólito en este tipo de obras, no constituyen todavía las líneas vertebradoras de la Europa del siglo XXI.

Camilo Villarino no ha hecho un libro sobre las instituciones de la Unión. Ha escrito sobre la *política* que esas instituciones han desarrollado y sobre la política que deberán hacer. La lectura de su obra nos ofrece una visión de lo asombrosa que es la tarea que nos queda por delante. Porque, como advierte Villarino, hoy la acción exterior es política económica contra la crisis; es política contra el cambio climático; es una política energética común. Es también desarrollar *con credibilidad* una política de no proliferación de armas de destrucción masiva o una política antiterrorista. Y es la definición de una relación estratégica con EEUU, Rusia o China, o una doctrina sobre gestión de crisis.

La Unión ha dibujado tenuemente los primeros trazos de tales políticas, pero todavía no ha terminado la obra con solidez y madurez. El Tratado de Lisboa, más la voluntad política de los gobiernos (la de las sociedades ya existe), le va a permitir hacerlo.

Este libro explica de forma impecable e implacable —si se me permite utilizar esta expresión— cada uno de los rincones y perspectivas que la acción exterior de un actor global tiene; los caminos por los que ha de transitar y los sujetos que se encontrará en su trayectoria.

Le agradezco a Camilo Villarino que haya realizado este trabajo, que tan cerca vamos a tener los que nos interesamos por el fascinante tema de la política exterior. Y, sobre todo, le agradezco que me haya requerido para prologarlo. Ha sido un placer, como el que sentirán quienes lo lean, lo analicen y lo utilicen.

DIEGO LÓPEZ GARRIDO
Secretario de Estado para la Unión Europea

PREFACIO

En los últimos años se ha podido constatar que los ciudadanos solicitan que la Unión Europea (UE) tenga una mayor y más activa presencia en el exterior. Ya en 2002, durante los primeros meses de trabajo de la Convención Europea que redactó el proyecto de «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa» (más conocido como el *Tratado constitucional*), al indagar sobre lo que esperaban los europeos de la Unión, se observó, en efecto, que una de las áreas en las que se pedía más de ella era, curiosamente para algunos, la política exterior.¹

El propósito de las páginas que siguen es, visto este deseo, intentar mostrar los principales factores que condicionan y configuran la política exterior de la UE, así como algunos de los mayores desafíos que debe afrontar en este mundo cambiante de nuestros días, esbozando también posibles pautas de conducta para fortalecer su papel internacional.

No pretende ser éste un libro para expertos, ni tratar todos los campos de acción de la Unión en la escena internacional, ni reunir siquiera toda la información disponible sobre los distintos asuntos que en él se abordan. Hay bibliotecas enteras ya escritas. Su objetivo es despertar en el lector la curiosidad por la UE y su política

1. Un 67% de los encuestados en el Eurobarómetro 70 (publicado en diciembre de 2008) opina que las decisiones en materia de defensa y asuntos exteriores deberían adoptarse en el ámbito europeo con preferencia al ámbito estrictamente nacional.

exterior: el afán de conocerla mejor. Es difícil apoyar lo que no se conoce. Y es imposible reformar y mejorar lo que se ignora. Este libro no pretende ser un manual, aunque sí informar e ilustrar. No busca adoctrinar, pero sí expresar opiniones y adoptar posiciones. Su aspiración última es invitar a la reflexión y al debate.

La Unión, que reúne hoy, en 2009, a 27 Estados, cuenta con casi 500 millones de habitantes, tiene un PIB que es ligeramente superior al de Estados Unidos (y representa tres veces el de Japón y cuatro veces el de China), no puede y no debe permanecer ajena a lo que sucede en el mundo. «¿La UE quiere la paz o quiere que la dejen en paz?», se preguntaba retóricamente el presidente de Francia, Nicolas Sarkozy. Si anhela lo primero, la paz, esto es, la estabilidad y el progreso social y económico, entonces le espera una ardua tarea. Por dos razones primordiales. En primer lugar, porque la paz no es hoy, todavía, el estado natural de las cosas en el mundo. Como muy bien recuerdan los clásicos, las guerras, basta con declararlas, pero las paces hay que establecerlas. En segundo lugar, porque en esta aldea global que es la Tierra no hay compartimentos estancos y, por consiguiente, si la Unión quiere la paz no sólo tendrá que esforzarse en alcanzarla y asegurarla sino que tendrá que hacerlo además en un marco global: parafraseando al dramaturgo latino Terencio, para la Unión nada que suceda en el mundo le es ajeno.

¿Y si, a la vista de la envergadura de la empresa, la Unión aspira, más modestamente, tan sólo a que la dejen vivir en paz? Craso error. Precisamente porque es grande y la púrpura pesa, porque la paz hay que ganársela todos los días y porque la geografía y la historia hacen imposible que viva confinada en sí misma, la UE, de fuerza o de grado, se ve impelida a estar presente en la escena internacional. La opción de ser dejada en paz no es sino una vana y peligrosa ilusión que puede engendrar tristes consecuencias.² Cosa distinta es que la Unión desempeñe luego o no un papel protagonista.



2. «Primero vinieron a buscar a los comunistas, y yo no hablé porque no era comunista. Después vinieron por los socialistas y los sindicalistas, y yo no hablé porque no era lo uno ni lo otro. Después vinieron por los judíos, y yo no hablé porque no era judío. Después vinieron por mí, y para ese momento ya no quedaba nadie que pudiera hablar por mí» (Martin Niemoeller).

Estar presente en la escena internacional no es, en efecto, lo mismo que ser actor en dicha escena. El primer requisito para «ser» y no sólo «estar» es, desde luego, la voluntad. Voluntad que para ser efectiva ha de contar con el respaldo de la opinión pública, lo cual a su vez requiere de información y de la existencia de líderes con visión y capacidad de convicción. El segundo requisito para ser actor es contar con los recursos e instrumentos necesarios. Aquí la UE, en cuanto que organización internacional,³ parte con un grave hándicap. Hoy por hoy las características propias de la escena internacional, en la que permanecen presentes los rasgos de lo que Thomas Hobbes llamó «el estado de naturaleza»,⁴ hacen que les sea más sencillo actuar en ella a entidades políticas altamente centralizadas y organizadas, como lo son en términos generales los Estados, que a entidades de composición múltiple y procedimientos de decisión complejos, como es el caso de las organizaciones internacionales.

Una escena internacional, además, que presenta un panorama rico en cambios y desafíos: una gravísima crisis económica y financiera internacional, cuyas consecuencias en nuestro modelo económico todavía no podemos evaluar; la emergencia de nuevos poderes (Brasil, India, Indonesia, etcétera) y la reclamación por otros, que nunca dejaron de serlo, de su puesto en el mundo (China); amenazas de nuevo cuño (cambio climático, terrorismo internacional, crimen organizado, envejecimiento de los países desarrollados, proliferación nuclear, posible escasez de recursos naturales...); el desarrollo cada vez más acelerado de nuevas tecnologías, desde el campo de la biología y la genética hasta las comunicaciones, etcétera.

3. En sentido estricto, desde un punto de vista jurídico, no se puede hablar de la Unión Europea como organización internacional hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, firmado en diciembre de 2007. Las que sí han tenido esa condición desde su constitución son las llamadas Comunidades Europeas, origen de la actual Unión (la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, fundadas en 1957, y la hoy fenecida Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de 1952).

4. Thomas Hobbes, en su obra *Leviatán* (1651), define el estado de naturaleza en pocas palabras como el estadio anterior a la organización social, estadio que podría describirse sumariamente como el de la «guerra de todos contra todos».



Para intentar abordar con un mínimo de orden y detalle todas estas cuestiones, el libro está dividido en dos partes: una primera, más descriptiva, dedicada a la nueva escena internacional que se acaba de esbozar («el tablero») y a los actores que en ella se encuentran («las piezas»), con atención preeminente, claro está, a la UE; y una segunda parte, más prospectiva, centrada en el análisis de algunos de los principales retos y desafíos a que se enfrenta la Unión en los años venideros.

Debo señalar, por último, con sincero agradecimiento, que en la revisión de este libro ha sido de inestimable valor la ayuda del diplomático y consejero de la Embajada de España en Washington, José María Muriel Palomino.