

*La Política Exterior y Seguridad Común de la Unión
Europea*

“El funcionamiento de la PESC ante la crisis de Irak”



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

María Emilia Mila
Email: e_mila@hotmail.com

Indice Temático

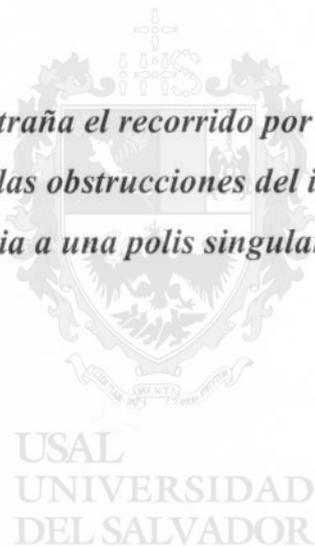
| | |
|--|----|
| Introducción | 1 |
| Marco Teórico | 4 |
| Capítulo I: Antecedentes de una Política Exterior y de Seguridad Común | 13 |
| Capítulo II: El funcionamiento de la PESC | 24 |
| Capítulo III: La actuación de la PESC ante la guerra de Irak | 41 |
| Capítulo IV: Análisis del caso | 59 |
| Consideraciones Finales | 68 |
| Bibliografía y Documentos utilizados | 72 |
| ANEXO: Título V | 75 |



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Introducción

“La integración política entraña el recorrido por un largo y sinuoso camino que está dominado con las obstrucciones del interés nacional y por el sentimiento de pertenencia a una polis singular y diversa a otras más”.¹



¹ Dr. Omar Guerrero “El Managment de la Interdependencia Global”. 31 de Marzo de 2000. Revista Digital Universitaria. UNAM

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), uno de los pilares de la Unión Europea, es heredera del sistema de cooperación política europea y se puso en marcha mediante su inclusión en el Tratado de Maastricht en 1993.

Los objetivos de política exterior y seguridad externa de la Unión Europea, a diferencia de los Estados cuyo eje se centra en la protección de la integridad territorial, se pueden deducir de la lectura de los objetivos de la PESC, formulados en el artículo J.1 del Título V del Tratado de Unión Europea: *“Los objetivos de la política exterior y de seguridad común son los siguientes: la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas; el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”*.

De ellos se puede destacar que la integridad de la Unión a la que se refiere el artículo es aquella que hace referencia al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y el fomento de la cooperación internacional. Indirectamente podrían asociarse con la proyección exterior de seguridad y defensa de los valores comunes, el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y el desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho pues se trata de valores defendidos por la Unión Europea y sus Estados miembros cuyo respeto puede intentar garantizarse a través de una política exterior y de seguridad.

El objetivo de este trabajo, tras realizar un breve recorrido sobre los hitos que marcan la gestación de esta política exterior y de seguridad común, consiste en poner de relieve el funcionamiento del entramado burocrático – institucional y sus manifestaciones ante situaciones de crisis internacionales.

Con base en el análisis institucional y del proceso decisorio propio de cada uno de los instrumentos de los que dispone la PESC para el desarrollo de sus funciones, intentaré mostrar el poder que ejercen los intereses nacionales de los estados miembros, por encima del interés común de la Unión.

Para ello, expondré la última gran crisis dentro de la PESC ocasionada por la invasión a Irak y que ejemplifica la escasa participación y los pocos resultados obtenidos en el ámbito internacional, a partir de lo cual, haré mis conclusiones al respecto.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Marco Teórico

“Las Teorías de Integración y los Nuevos Intergubernamentalismos”



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

La idea de que la Unión Europea debe hablar con una sola voz en los asuntos mundiales es tan vieja como el mismo proceso de integración europea. Pero la UE ha avanzado menos de cara a forjar una política exterior y de seguridad a lo largo de los años que de cara a crear un mercado único y una moneda única.

Con el fin de analizar el por qué de esta escasa evolución, tomaré a la teoría intergubernamentalista, junto con los avances logrados por los nuevos intergubernamentalismos, para acercarme a una explicación acabada del tema.

El académico Stanley Hoffmann es el mayor exponente de esta teoría, que en sí surge como crítica a las teorías de integración supranacional², formuladas a partir de los supuestos clásicos del realismo sobre la configuración y la dinámica del sistema internacional.

Antes de analizar cuales son las principales críticas que él realiza, creo pertinente hacer una caracterización de lo que implica conformar una institución supranacional. Los elementos que caracterizarían a ésta serían: la constitución de órganos conformados por miembros de variada nacionalidad; la designación de éstos en un acto del propio organismo, aunque los miembros pueden ser propuestos por sus países de origen; su funcionamiento de forma independiente y no respondiendo a instrucciones de los gobiernos partes, siendo esta última, la nota específica de la supranacionalidad, que la diferencia de la intergubernamentalidad y que las tomas de decisiones se incorporen en los ordenamientos jurídicos de los Estados asociados, en forma inmediata, directa y prevalente.

Retomando el tema de las críticas que Hoffmann hace a las teorías de integración, principalmente al neofuncionalismo³, las mismas pueden resumirse en tres puntos, a saber:

² La palabra "supranacionalidad" tuvo su aplicación concreta cuando se creó la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), por el Tratado de París en 1951. Efectivamente, el Art. 92 punto 2 de dicho Tratado, en la versión francesa, expresamente se refería al neologismo, al mencionar las facultades de la Alta Autoridad, del siguiente modo: "*Los miembros de la Alta Autoridad ejercerán sus funciones, con plena independencia, en interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus deberes, no solicitarán ni atenderán instrucciones de gobierno ni organismo alguno. Se abstendrán de todo acto incompatible con el carácter supranacional de sus funciones. Cada Estado miembro se compromete a respetar este principio y a no intentar influir sobre los miembros de la Alta Autoridad en la ejecución de sus tareas*".

– En primer lugar, Hoffmann negó que el proceso de integración pudiera conducir a una situación en la que los estados dejaran de ser la principal unidad política del sistema comunitario. En este sentido, subrayó el importante control que ejercen los gobiernos sobre la dinámica comunitaria, muy por encima del que disponen otros actores del proceso (grupos de interés o tecnócratas, por ejemplo). Señaló también lo erróneo de la predicción neofuncionalista sobre una "transferencia de lealtades" desde los gobiernos a las instituciones comunitarias, por parte de las ciudadanía nacionales.

– La segunda crítica de Hoffmann al neofuncionalismo apunta a la ignorancia (o indiferencia) por parte de los autores de esta escuela a la tradicional distinción entre los temas de "baja política" (temas técnico-económicos directamente relacionados con el bienestar de la población) y los de la "alta política" (relacionados con la propia supervivencia del Estado, como por ejemplo, la política exterior o la defensa). Si bien para gestionar asuntos de "baja política" los gobiernos europeos – en el marco del proceso de integración – han dado luz verde a la creación de órganos centrales encargados de formular estrategias comunes (a partir de la identificación de la convergencia de los distintos intereses), este recurso no es posible para la "alta política". En los terrenos técnico-económicos, argumenta Hoffmann, la interdependencia hace prevalecer la solidaridad sobre la competición. Por ello, resulta factible la integración económica. En cambio, en el ámbito de la "alta política" los gobiernos, sencillamente, no aceptarán crear órganos comunes supranacionales que identifiquen la convergencia de intereses. En congruencia con lo anterior, la integración económica no es susceptible de "desbordarse" automáticamente hacia la esfera de lo político, sino que actúa en contra de la integración política. Al fortalecer las economías de los estados europeos, el proceso de integración aumentó su margen de autonomía política y actuó como un elemento de desánimo para la integración política⁴.

³ El neofuncionalismo fue la primera respuesta teórica a la integración europea en los años cincuenta. A partir del estudio de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1952). Ernst B. Hass (1968) afirmó que la integración sectorial generaría un "spill over" o efecto derrame, que denominó la "lógica expansiva de la integración sectorial". La idea básica era que la integración de unos sectores llevaría necesariamente a la de otros sectores y la integración económica acabaría conduciendo a la integración política. El proceso de integración crearía un grupo de actores, en particular la Comisión Europea, que intentaría aumentar su poder en detrimento de los Estados miembros, provocando así el progresivo avance de la integración.

⁴ S. Hoffmann. "Reflections on the Nation – State in Western Europe Today". *Journal of Common Market Studies*, 1982, vol XXI, 2/2: 21 – 38.

– La tercera reprobación de Hoffmann al neofuncionalismo subraya la falta de atención de esa corriente a la importancia del contexto internacional en el desarrollo del proceso de integración comunitario. Para Hoffmann, la configuración del sistema internacional bipolar propio de la Guerra Fría favorecía poco la integración política europea (el liderazgo de los EEUU en el bloque occidental lo hacía poco conveniente)⁵. Implícitamente, pues, Hoffmann admitía que en otro contexto los estados europeos sí podrían verse incentivados para avanzar hacia la integración política.

El rumbo tomado por la construcción europea y las críticas a las que fue sometido llevaron a que, durante la década de los setenta, el neofuncionalismo sufriera un lento proceso de desvanecimiento. En un principio, los autores neofuncionalistas intentaron modificar sus instrumentos teóricos relativizando, por ejemplo, el postulado de la automaticidad del spill-over.

Además del colapso de esta teoría, el giro intergubernamental del proceso de construcción europea de mediados de los sesenta provocó una paralización de la actividad comunitaria, una "euroesclerosis" de la que las Comunidades Europeas no se recuperaron hasta mediados de los ochenta. En palabras de William Wallace, *"el colapso de la construcción europea fue acompañado por el colapso del marco conceptual que lo había apoyado hasta entonces"*⁶. Muchos de los autores que hasta entonces se habían consagrado al estudio de la construcción europea perdieron interés en ella.

Sin embargo, esta situación de desconexión entre los estudios (y los estudiosos) del área y los demás "euroacadémicos" está empezando a cambiar porque el estado del campo de las "teorías de la integración" es muy diferente a la situación de vacío a la que nos hemos referido antes. Ya desde finales de la década del ochenta se produjo una importante revitalización, correlativa a la del proceso político comunitario que se produjo desde mediados de esta misma década. Así, el florecimiento de las "teorías de la integración" es tanto cuantitativo como cualitativo. Además de un incremento considerable en el número de autores y publicaciones

⁵ S. Hoffmann. "The European process at Atlantic cross – purposes". *Journal of Common Market Studies*, 1964, vol 3.

⁶ W. Wallace. "The Dynamics of European Integration". *The Royal Institute of International Affairs*. 1990. Cap XI