

CAPÍTULO II

Teorías Integración Regional y su Aplicación en la PESC

El capítulo anterior describe los momentos históricos más relevantes en la construcción de la Unión Europea y el desarrollo de la PESC. En esta parte se analizarán las teorías clásicas y contemporáneas que nos ayudarán a comprender el proceso de integración y la necesidad de dotar a la Unión de una política exterior. Comenzaré por definir conceptos que encontraremos en estas corrientes teóricas y que debemos entender para comprender la integración política y específicamente la concepción de la PESC. Finalmente, dejando a un lado la teoría analizaremos el proceso de elaboración de política exterior en la Unión.

2.1 Conceptos Básicos

2.1.1 Soberanía

El concepto de soberanía se refiere a uno de los elementos constitutivos del Estado. Este concepto es muy antiguo y se ha discutido tanto como el concepto mismo de Estado. Jellinek sostiene que “el poder soberano de un Estado es aquel que no reconoce ningún otro superior a sí.”⁵⁴

Durante la edad Media se consideraba al rey como soberano debido a que nadie podía apelar a sus decisiones. Este concepto evoluciona cuando Maquiavelo en su obra “*El Príncipe*,” define al Estado como un ente jurídico y político; desde entonces la soberanía se transfiere al gobierno de un pueblo. Finalmente, la Paz de Westfalia marca el principio del sistema moderno de Estados, organizado en términos de soberanía territorial.⁵⁵ Es decir, las leyes y reglamentos de cada Estado serían aplicadas hasta donde se extendieran sus

⁵⁴ Georg Jellinek. *Teoría general del Estado*. México D.F: Oxford University Press. 1999 p.283

⁵⁵ Stephen Kobrin. “*Back to the Future*” *Neomedievalism and the postmodern digital world economy*

fronteras. Esta definición elimina la sobre posición de soberanías, a la vez que declara que la soberanía será indivisible. El concepto westfaliano de soberanía es debatible en lo que concierne a la Unión Europea, la cual propone una soberanía compartida o a diferentes niveles.

Siglos después, los teóricos de la Revolución Francesa conectan la soberanía con la voluntad del pueblo, principio que sigue siendo respetado en la actualidad. Para Jellinek y Rousseau la soberanía puede ser interna y externa. La primera se refiere a que el Estado puede regirse internamente, puede declarar su forma de gobierno y las obligaciones que sus ciudadanos contraerán; la segunda hace alusión a la igualdad de las naciones y la libertad de ellas.

Una nación soberana tiene, bajo el concepto anterior, control sobre el territorio, litorales, espacio aéreo y recursos naturales. Sin embargo, el avance de las telecomunicaciones permitió que el control se fuera reduciendo poco a poco, y que las actividades económicas demandaran la flexibilidad de este control ante la creciente interdependencia. Por otro lado, la soberanía, afirma Seara Vázquez, se ve limitada por el derecho internacional pues éste impone ciertas obligaciones a los Estados.⁵⁶ Tales obligaciones se establecen en los tratados internacionales, como por ejemplo el Tratado sobre el Agua y uso de Litorales. Contrario a esto, Jellinek sostiene que el Estado, al aceptar por sí mismo el derecho internacional como rector de relaciones, reafirma su capacidad de tomar decisiones. No es propósito de esta tesis ahondar en el debate; sin embargo, para efectos de la Unión Europea es necesario remarcar que la existencia del derecho comunitario marca cambios en el derecho internacional y constriñe a los estados miembros a modificar el concepto de soberanía, señalando que los Estados en el ejercicio

⁵⁶ Modesto Seara Vázquez. Derecho Internacional Público. México: Editorial Porrúa. 1998. P.91

de su soberanía pueden delegar algunas de sus responsabilidades. Existen definiciones de integración elaboradas por Mitrany y Haas que serán desarrolladas dentro de la teoría neofuncionalista.

2.1.2 Integración

La integración no es un proceso lineal. Ha habido avances y retrocesos en función de los compromisos realizados por los Estados miembros, como lo observamos en los cambios que se originaron del Acta Única Europea al Tratado de Maastricht. La Unión Europea es una integración por valores compartidos, pero al mismo tiempo es una que se origina por la interdependencia de los Estados.

Existen diversas definiciones de integración. En una definición concreta y referente a política internacional, se define como integración al sistema internacional en el cual los agentes encuentran posible armonizar coherentemente sus intereses, transar sus diferencias y cosechar recompensas mutuas por sus interacciones.⁵⁷

La integración, sostiene Midgley, es un proceso político impulsado por procesos económicos,⁵⁸ tal y como sucedió en el caso de la Unión, ya que la necesidad de restaurar la economía devastada por la guerra provocó el surgimiento del sentimiento de cooperación que derivó finalmente en un mercado integrado en vísperas de la integración política.

No se debe confundir la integración con la interdependencia, pues la primera es un proceso estructural en el marco de instituciones y la segunda, afirman Nye y Keohane, es una condición que surge por las transacciones entre los actores internacionales incluidos en

⁵⁷ Alana Lómonaco. “México y su ingreso al NAFTA” en *Revista de Política Exterior*. Año IV Mayo 2002. <http://www.fnm.org.ar/publicaciones/documentos/politicaexternior/revipoliext.html> (Febrero 15, 2005) Ver también Lindberg, Leon y Stuart Scheingold. *Regional Integration Theory and Research*. Massachusetts: Harvard University Press. 1971.

⁵⁸ James Midgley. *Social welfare in global context*. Thousand Oaks: SAGE publications 1997 p 37

los Estados mismos.⁵⁹ Finalmente, señala McCormick, la integración política es el “proceso por medio del cual los líderes políticos y ciudadanos de países separados son alentados a crear un nuevo conjunto de instituciones comunes gobernantes, darles poderes jurisdiccionales y cambiar algunas de sus lealtades y expectativas a ese nivel de gobierno.”⁶⁰

2.1.3 Política Exterior

La política, según William Bacchus, enlaza los objetivos y deseos que se quieran obtener. La política es cualquier principio plan o acción designado para lograr un objetivo, esta política opera en el futuro.⁶¹ Las definiciones de política exterior son muy variadas, y así como la idea de soberanía, se ha transformado al correr de los años.

Porque la política exterior consiste en intereses nacionales elegidos presuntamente formulados en un todo consistente y lógico que es implementado, toda la política exterior puede ser vista, analíticamente en 3 fases, concepción, contenido e implementación.⁶²

Hartmann advierte que en cada una de las fases pueden existir ineficiencias, pero particularmente la concepción es la más complicada debido a que es necesario definir los intereses nacionales. En segundo lugar, estos intereses deben ser viables ante las capacidades propias del Estado. La política exterior es propia de cada Estado, y si bien hay una serie de definiciones, no existe una guía de elaboración de política exterior ya que las características y los intereses de los Estados no son iguales.

⁵⁹ Robert Keohane y Joseph Nye Power and Interdependence. Centre for International Affairs Harvard University. 1989.

⁶⁰ John McCormick. Understanding the European Union a Concise Introduction. Inglaterra: Palgrave. 2002 p12.

⁶¹ William Bacchus. Foreign policy and bureaucratic process New Jersey: Princeton University Press. 1940

⁶² Frederick Hartmann. The relations of nations. New York; Mscmillan publishing. 1978

Para Kegley la política exterior es el comportamiento que se observa en las relaciones de un Estado con los demás. Él sostiene que existen cuatro factores determinantes en el análisis de la política exterior. El primero es el relativo a los rasgos psicológicos de quienes formulan la política exterior; el segundo son las características internas de los países; el tercero, el factor económico militar, y por último el contexto internacional en el que se pretenda llevar a cabo una política.⁶³ Este último punto es enfatizado por James Rosenau quien advierte que “la Política exterior no ocurre en un vacío. Tampoco surge exclusivamente de las demandas que se originan entre las sociedades.”⁶⁴ Para el caso de la PESC, este punto también resulta muy importante pues fueron los acontecimientos internacionales los que empujaron a la Unión a dotarse de esta política.

2.2. Teorías Clásicas

Para el estudio de la Unión Europea existe un marco muy complejo de teorías, muchas de ellas contrapuestas entre sí pues fueron surgiendo con la evolución misma de la Unión. Autores contemporáneos han realizado diversos estudios sobre el marco teórico que debe utilizarse para analizar la integración, pero la condición *sui generis* de Europa no ha permitido que éstos lleguen a un consenso. Por otro lado, el mismo proceso de integración sigue su curso y las naciones no vislumbran el fin de dicho proceso. A pesar de ello, podemos diferenciar claramente dos enfoques teóricos que marcan el destino de la integración: el supranacionalismo y el intergubernamentalismo.

⁶³ Charles Kegley. Analyzing International Relations. New York: Preager Pub. 1975 p 10-21

⁶⁴ James Rosenau. The scientific Study of Foreign Policy. New York: Collier- Macmillan Limited. 1971. p305.

2.2.1 Neofuncionalismo y Supranacionalismo

En los primeros años de la integración europea, que abarcan desde la creación de las comunidades (CECA, CEE y EURATOM) hasta finales de los sesenta, las llamadas *teorías de la integración supranacional* dominaron el estudio del proceso. El neofuncionalismo fue sin duda la corriente teórica más influyente.

Este tiene su origen en el funcionalismo, cuyo principal autor en el ámbito de las relaciones internacionales es Mitrany. El consideraba que, a largo plazo, las organizaciones internacionales se irían coordinando entre sí. Posiblemente, de esta relación conjunta surgiría una organización mundial.⁶⁵ Esta corriente no preveía la desaparición del Estado tradicional, pero sí una cesión de responsabilidades y obligaciones.

Ernst Haas, el teórico más ferviente del neofuncionalismo, sostenía que, al término del proceso de integración se originaría una nueva entidad política diferente a la existente. Esta corriente considera al Estado tradicional como inadecuado, por lo que es considerada como una rama que nace de los propósitos federales. El federalismo es una asociación en la que cada una de las unidades retiene soberanía, aunque la autoridad es compartida entre el gobierno central y las provincias o estados.⁶⁶ Las ventajas que ofrece el federalismo varían en función del tamaño, pues se puede aplicar a territorios muy vastos; por otro lado impulsa la participación de la sociedad.

La Unión Europea ocupa un territorio muy extenso, por lo que el federalismo se presenta como una buena forma de gobierno. Por otro lado, uno de los propósitos principales de la Unión es el acercamiento de los ciudadanos. El federalismo permite la participación de todos los actores. Los neofuncionalistas retoman la idea basándose en el

⁶⁵ Véase David Mitrany. *A Working Peace System*. Londres: Royal Institute of International Affairs 1943.

⁶⁶ Lakkoff Sanford. *Democracy: History, Theory, Practice*, Boulder CO: Westview Press, 1996.

lema de la Unión: “unidos en la diversidad”. Como ya se comentó en el primer capítulo, las ideas de Estados Unidos de Europa no son nuevas. Ante la interrogante del futuro de la integración política, muchos teóricos se dedicaron a desarrollar las posibilidades del desarrollo del federalismo en Europa. La mayoría de ellos aseveraban que la existencia de la democracia en los países de Europa Occidental favorecería el establecimiento de este sistema de gobierno.

Para Haas, la integración política es un proceso en los que los actores ceden sus actividades políticas a un nuevo centro.⁶⁷ Los neofuncionalistas sostenían que la creación de un *superestado* era posible. Este concepto es completamente innovador y se refiere a que la Unión tendría las mismas capacidades que un estado tradicional, con instituciones, partidos, etcétera, y, lo más importante, tendría la capacidad de redactar su propia política exterior. El *superestado* suple el concepto federal, ya que algunos países, sobre todo las monarquías, no aceptaban la idea de un gobierno central superior a la imagen real.

Existen dos elementos principales en esta teoría. El primero es el *spill over*, concepto utilizado para entender la manera en la que se realiza la integración. El proceso se da en diferentes niveles: primero se da la integración económica -en este caso en lo referente al carbón y el acero-, la cual demanda alguna otra complementaria como los transportes, la movilidad de ciudadanos y así sucesivamente si irían integrando todas las partes. Haas reconoce que existe otro efecto similar, denominado efecto político multiplicador (*political spillover*). Los sectores que se supranacionalizan lo hacen a través del convencimiento, Los diversos actores aprenden a promover sus intereses y objetivos, y

⁶⁷ Leon Lindberg. “*Political integration: Definitions and Hypotheses*”. En Brent Nelsen y Alexander Stubb. The European Union, Readings on theory and practice on European Integration. Colorado: Lynne Rienner Publishers. 1998

dejando a un lado al marco nacional comienzan a utilizar instituciones comunitarias para lograr sus fines.⁶⁸

El segundo elemento es desarrollado por Etzioni y es el denominado *take off*; él señala que existe un punto en el que un proceso ha acumulado suficiente fuerza para continuar por sí solo sin el apoyo de unidades externas o no miembros. Este elemento sólo puede darse cuando la integración es el objetivo de toda la élite encargada de tomar decisiones.

Karl Deutsch forma parte de este enfoque y señala la probabilidad de que los conflictos puedan ser resueltos sin violencia. Según su tesis, la integración se da ante amenazas comunes en el que los miembros unidos actúan mejor que por separado.⁶⁹ Por ello es necesaria la existencia de una instancia supranacional que vele por el bienestar común.

Wayne Sandholtz y John Zysman estudiaron la creación del Mercado Único a partir del neofuncionalismo. Sin embargo, encontraron que la teoría tenía algunas inconsistencias, estas ya habían sido descubiertas en estudios pasados, sin embargo no habían sido discutidas a profundidad. Ellos afirman que los *spillovers* ocurren cuando la experiencia ganada por un paso de integración revela la necesidad de integración en áreas funcionales relacionadas, pero pueden darse casos en los que el siguiente nivel de integración cause problemas y pueda existir un retroceso o un estancamiento del proceso.

Por todo esto, el mismo Sandholtz y Alec Stone Sweet propusieron a finales de los 90 una teoría de la integración europea que trata de explicar el desarrollo de la *gobernanza supranacional*. La gobernanza se define como “los procesos e instituciones, tanto formales

⁶⁸ Alejandro Chanona. “*El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional*”, en Alejandro Chanona. *Europa en transformación, procesos político y sociales*. México: UNAM.2000

⁶⁹ Leon Lindberg. Op cit.

como informales, que guían y condicionan las actividades colectivas de un grupo determinado.”⁷⁰ Esta teoría se basa en tres elementos del enfoque neo funcionalista: una sociedad transnacional, el rol de los actores supranacionales y la resolución de las externalidades de la política internacional como objetivo de la integración europea. La Unión es entendida como un sistema político con tres niveles: el subnacional, el nacional y el supranacional. En cada uno de ellos podemos encontrar diferentes actores que intentan influir en los procesos políticos. En recientes estudios, Jachtenfuchs afirma que el concepto de gobernanza no pretende competir con las teorías clásicas de la integración europea; por el contrario, busca complementarlas.⁷¹

El supranacionalismo, por su parte se basa en tres factores: “intercambio, organización y reglas.”⁷² Es decir, el intercambio, que en este caso se dio por la creación del mercado único europeo, provocaría la creación de reglas que facilitarían el desarrollo de una sociedad más allá de las fronteras. En el supranacionalismo las reglas formuladas tienen jurisdicción más allá de los Estados. Ellos no utilizan el término federal puesto que la comunidad europea es una organización internacional.

2.2.2 Intergubernamentalismo de Hoffman a Moravcsik.

El neo funcionalismo parecía estar dominando la teoría de la integración en los primeros años. Sin embargo, la actitud del general De Gaulle y su política de la “silla vacía” provocaron que Stanley Hoffman negara la desaparición del Estado y declarara que “los

⁷⁰ Andreas Dur y Gema Mateo. “¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea.” URL: http://www.diba.es/icps/working_papers/docs/wp233.pdf (Enero 2005.)

⁷¹ Ibid.

⁷² Wayne Sandholtz and Alec Stone. European Integration and Supranational Governance. New York: Oxford University Press. 1998. p 25

Estados de Europa eran aun entidades con intereses claros, a pesar de su deseo de concretar una mayor cooperación en áreas *low politics*, como la agricultura y el comercio.”⁷³ Los intergubernamentalistas ponderan los intereses de los Estados y comentan que existen áreas en los que es recomendado establecer instituciones internacionales. Sin embargo, los intereses primarios de los Estados deberán continuar en manos de éstos.

Hoffman es considerado un realista en las relaciones internacionales y su visión de la integración fue denominada intergubernamentalismo. Hoffman define al Estado como una organización social y “en práctica si no en cada rama teórica, un factor internacional de no integración.”⁷⁴

Esta corriente teórica se fundamenta en las ideas Hegelianas de supremacía del Estado, quien consecuentemente ejerce la soberanía. El Estado, para los intergubernamentalistas, no puede dejar de ser el actor principal. Aún dentro de la integración, éste no desaparece; por el contrario, se deben reforzar las capacidades que tiene para enfrentar la integración. El Estado ejerce la soberanía y es una e indivisible como lo afirman Keohane y Hoffman. Al mismo tiempo, señalan que la articulación de soberanías en un proceso político supranacional, descansa en un conjunto de negociaciones intergubernamentales exitosas por lo que, el triunfo del *spill over* necesita como condición a priori acuerdos entre los Estados miembros. Ellos concluyen que la comunidad no debe ser caracterizada “ni como un régimen internacional ni como un Estado emergente, sino como un red que involucra una articulación de soberanías.”⁷⁵

⁷³ Stanley Hoffmann, “*Ostinate or Odsolute? The Fate of the Nation- Sate an the Case of Weatern Europe*”. En Brent Nelsen y Alexander Stubb. The European Union, Readings on theory and practice on European Integration. Colorado: Lynne Rienner Publishers. 1998

⁷⁴ Ibid p.158

⁷⁵Chanona. Op Cit. p170

En los noventa, poco después de los estudios realizados por Sandholtz y Zysman, Andrew Moravcsik, discípulo de Hoffman ofrece el intergubernamentalismo liberal, afirmando que el Acta Única Europea era el resultado de las negociaciones entre las cabezas de gobierno de los países más poderosos: Gran Bretaña, Alemania y Francia.⁷⁶ Salvo el caso de los daneses en la cuestión de los derechos de los trabajadores, las naciones pequeñas no injirieron en las negociaciones. Esta teoría sólo redefine el rol de los Estados más fuertes para lograr explicar el proceso de los noventa. La teoría del intergubernamentalismo es de corte realista, en la que los intereses, sobre todo los de los Estados más grandes, dominan el proceso de integración. Esto sucedió sobre todo en la primera fase de la integración, en la que Francia y Alemania se encargaron de integrar la CECA.

Para Moravcsik la integración puede ser mejor entendida como “una serie de elecciones racionales realizadas por líderes nacionales. Estas elecciones responden a obligaciones u oportunidades resultado de intereses económicos...”⁷⁷ En este sentido considero que es cierto que estos tres estados tienen un papel importante en la construcción de la Unión Europea a pesar de que se ha tratado de dotarla con mecanismos para que todos los países cuenten con un poder equitativo. Dichos mecanismos han cambiado el curso de la Unión en ciertos momentos. A mi parecer es necesario incluir también a España Polonia y República Checa en este grupo de países clave dentro de la Unión, pues debido a su población y territorio también juegan un papel muy importante, sobre todo después de lo ocurrido en la crisis de Irak y los ataques terroristas del 11 de Marzo de 2004.

⁷⁶ Andrew Moravcsik. “*Negotiating the Single European Act: National Interest and Conventional Statecraft in the European Community*” En Brent Nelsen y Alexander Stubb. The European Union, Readings on theory and practice on European Integration. Colorado: Lynne Rienner Publishers. 1998

⁷⁷ Frank Schimmelfennig. “*Liberal Intergovernmentalism*”. En Brent Nelsen y Alexander Stubb. The European Union, Readings on theory and practice on European Integration. Colorado: Lynne Rienner Publishers. 1998

Esta teoría explica el por qué del comportamiento de los actores en el Unión. Moravcsik plantea que los Estados calculan la utilidad de las acciones alternativas y eligen la que maximice su utilidad, la cual depende mucho del contexto. Aplicado a la integración se entiende que si el Estado decide entrar en un proceso de esta naturaleza, es porque recibirá mayores beneficios. Sin embargo, si el Estado tiene una opción que pueda realizar por sí mismo, con los mismos costos y beneficios, se inclinará a trabajar por su cuenta. La integración depende entonces de los posibles resultados, no del *spill over* como señalaban los neo funcionalistas. Es importante señalar que aquéllos que tengan mayor información tendrán una mejor visión de los posibles resultados y podrán lograr una estrategia. En parte esto explica que en el proceso de integración los Estados no actúan de la misma forma. Los fuertes pueden actuar con mayor libertad por sí mismos en tanto que los pequeños deben de buscar el consenso entre los de su talla o el apoyo de alguno que tenga mayor fuerza.

En resumen, los intergubernamentalistas consideran que los Estados son los actores principales en el proceso de integración y a pesar de que existen ya instituciones supranacionales no es posible trasladar las responsabilidades, obligaciones y tareas propias del Estado hacia otra institución.

2.3 Teorías Contemporáneas

Han surgido algunas otras corrientes que tratan de explicar la integración europea. John Peterson sostiene que se puede hacer un análisis por medio de redes “*policy networks*”. Este enfoque resulta útil en la descripción de los lazos entre actores en específicas áreas políticas.⁷⁸ Dentro de la Unión es posible aplicar este modelo ya que existen diferentes

⁷⁸ Hill Owe. “*Policy Network in a changing world*” URL: <http://www.psa.ac.uk/cps/1995%5Cowen.pdf> (Febrero 10, 2005)

actores y porque hoy en día el proceso de elaboración de política no está jerarquizado. Las críticas hechas a este enfoque señalan que realmente no constituyen una teoría, además de que dentro del proceso de decisión existen muchos intereses muy diversos que provocan que la red no sea estable. Por lo anterior, no puede ser tampoco un modelo de análisis.

Otro de los nuevos enfoques para entender a la Unión Europea es el nuevo institucionalismo. Según esta corriente teórica, la Unión es la organización con el mayor número de instituciones a nivel nacional y supranacional. Según este enfoque, los Estados son los actores más importantes.⁷⁹ En el caso de la PESC no utilizaremos este enfoque debido a que nos enfrentamos al problema de la participación de la población que, en este sentido, a nivel formal se encuentra restringida. El aprendizaje que los ciudadanos adquieren sobre política exterior sigue siendo nacionalista. Sólo los estudiosos y los que se ocupan a profundidad de la Unión adquieren conocimientos sobre la política exterior comunitaria.

El constructivismo sostiene que los seres humanos construyen la realidad en base a las acciones diarias. El constructivismo en las relaciones internacionales y en particular en la Unión Europea toma en cuenta este principio, más la denominada *ventana de oportunidad*, que son las situaciones en las cuales las normas son fijadas o cambiadas. Por otro lado, señala que existe un proceso de aprendizaje social en el que las normas son codificadas para que puedan ser usadas a largo plazo.⁸⁰ Se han realizado diferentes análisis con este enfoque; sin embargo no será utilizado en esta tesis, pues la mayoría de la literatura se refiere a la identidad europea, como es el caso del texto “*Social*

⁷⁹ Centro de Investigación Docencia, Documentación y Divulgación de Relaciones Internacionales y Desarrollo (CIDOB) URL: <http://www.cidob.es/castellano/publicaciones/Afers/45-46salomon.cfm>. (Enero 16, 2005)

⁸⁰ Marceij Wilga. “*Le constructivisme dans le domaine d’intégration européenne*” URL: http://www.sam.sdu.dk/~mwi/Wilga,%20IE%20dans%20le%20constructivisme_EenF%20322.pdf (Febrero 10, 2005)

Constructivism”, cuya autoría corresponde a Thomas Risse Kappen. Este tipo de estudios se enfocan al aspecto cultural, de tradición y lenguaje. El constructivismo sostiene que es posible crear una “*euro polity*” en base a la identidad de la población, si los europeos comparten una identidad, será mucho más simple la elaboración de políticas europeas y la aplicación de ellas. El problema más grande que afecta la construcción de esta identidad es el del lenguaje pues éste no es compartido.

La política exterior puede ser analizada con todos estos enfoques sin embargo, para efectos del caso de estudio –guerra en Irak- considero que las teorías neofuncionalista e intergubernamentalista son de mayor utilidad, sobre todo ésta última será esta última la que nos ayude a entender la posición de los países miembros.

2.4 Breve análisis teórico de la PESC

Antes de comenzar a tratar la PESC es necesario remarcar que su antecesora, la CPE, en la práctica era completamente intergubernamental, aunque “el informe de Luxemburgo afirmaba que la CPE estaba abocada, igual que las Comunidades Europeas, al objetivo de la unificación política de Europa.”⁸¹ Como observamos en la primera parte, este intergubernamentalismo marcado provocó que los Estados no tuvieran un compromiso real, puesto que no existían instituciones que lo exigieran. Esto finalmente provocó el fracaso de la CPE.

Mónica Salomón, profesora de la Universidad Autónoma de Barcelona, afirma que los investigadores que estudiaban la dimensión política de la CPE eran ajenos a la teoría de la integración, lo que ocasionó la ausencia de una explicación clara de este fenómeno. A partir de la creación de la PESC hay un consenso entre los estudiosos de la Unión sobre la

⁸¹ CIDOB. Op Cit.

necesidad de comprender las teorías de integración para poder incluir a la PESC dentro de ellas y dar explicaciones más sólidas.

Si aplicamos el enfoque neofuncionalista, los Estados entienden que la PESC sirve para hacer prevalecer los intereses comunes que provienen de la negociación y el consenso. Estas negociaciones realizadas por los Estados deberán gradualmente ser turnadas a las instituciones comunitarias, pues finalmente los intereses son comunes. Para los neo funcionalistas la PESC deberá, gradualmente, caer en manos del primer pilar. De este modo, la Comisión podrá condenar el incumplimiento de las obligaciones y/o turnar los casos al Tribunal para que aplique alguna sanción. Los países miembros tendrán entonces que elaborar posiciones comunes, ante las demás naciones y ante los conflictos internacionales.

Claramente los intergubernamentalistas se oponen a esta cesión de privilegios, y responden afirmando que la PESC no puede ser concebida más que como una coordinación de las políticas exteriores de los Estados nacionales, mas no como una política común. Ellos se basan en que los intereses no pueden ser compartidos sobre todo ahora que la Unión es de 25 miembros. Por ejemplo, desde este enfoque, los intereses de Lituania no pueden ser comunes con los de España debido a diversos factores como tamaño, población, localización geográfica etc. Sin duda Lituania tendrá preferencias o concesiones para naciones en las que España no está interesada. Para ellos es posible articular las políticas en algunas áreas mas no es posible tener una visión común para enfrentar los conflictos internacionales.

Desde la óptica intergubernamentalista la política exterior es parte de la soberanía del Estado, la cual es intransferible e indivisible. Sin embargo, los adeptos a esta teoría olvidan algo que resulta muy importante en cuestión de soberanía: los actos voluntarios. La

“soberanía no se afecta cuando una nación decide, voluntariamente, replantear la definición del término. Lo hace precisamente para afianzar su soberanía, definida ésta en términos de riqueza y bienestar.”⁸² Desde mi perspectiva, la cesión voluntaria de soberanía es posible siempre que exista una amenaza externa o un posible resultado más favorable que el que se tendría en acciones unilaterales.

2.5 La PESC en la Práctica

La PESC, como observamos en el primer capítulo surge en el Tratado de Maastricht. A pesar de que se han realizado algunas modificaciones, hasta el tratado de Niza la PESC se elaboraba de la siguiente manera: a nivel institucional, ni el Parlamento ni la Comisión tenían poder de decisión directa, aunque la Comisión es la encargada de establecer la agenda y el Parlamento puede tener injerencia con declaraciones o recomendaciones.⁸³ El poder de decisión estaba dividido en 3 partes.

1.-El Consejo Europeo realiza las *estrategias comunes*. Estas estrategias son votadas a la unanimidad. Las estrategias se realizan en áreas donde los países miembros comparten intereses,⁸⁴ como fue el caso de Rusia y Ucrania. El Consejo establecía sus objetivos, su duración y los medios por los que se llevarían a cabo esos planes. El Consejo, desde Ámsterdam, y según el artículo 13, estaba facultado para decidir por unanimidad la negociación de tratados comerciales; de la misma manera, tendría poder de decisión en lo que respecta a las organizaciones internacionales como la OMC. Los asuntos que debate el Consejo son preparados por el Comité Político, compuesto por directores de asuntos

⁸² Luis Rubio. “*Debatir la soberanía*” en Centro de Investigación para el Desarrollo A.C URL <http://www.cidac.org/vnm/db/modules.php?name=News&file=article&sid=2843> (Enero 16, 2005)

⁸³ Dentro del organigrama institucional, el Consejo Europeo se encuentra en la cima, ver anexo 6

⁸⁴ Karen Smith. *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press. 2003. p44

políticos de los ministros nacionales de asuntos exteriores. El Comité sigue la evolución de la situación internacional en el ámbito de la PESC, contribuye a la definición de las políticas y supervisa su aplicación. El COREPER por su parte prepara posiciones comunes. Ambos documentos son analizados por el Consejo, quien emitirá un documento nuevo sobre las decisiones tomadas.

2.-El Consejo de la Unión implementa las estrategias comunes previamente acordadas por el Consejo Europeo por medio de *acciones conjuntas y posiciones comunes*. Las acciones comunes se realizan en situaciones específicas cuando la Unión requiere realizar acciones operacionales. Como ejemplos podemos mencionar el trabajo realizado en Bosnia. Las posiciones comunes definen el punto de vista de la Unión frente a asuntos regionales o de un tema en específico.⁸⁵ Las primeras posiciones comunes fueron con respecto al conflicto árabe israelí.

3.-El Tribunal Europeo de Cuentas tiene el control de los gastos emitidos por la PESC. Según el Tratado de la Unión los gastos administrativos y operativos de la PESC se incluirán en el presupuesto de la Unión, por lo que la Corte Europea de Cuentas tiene una injerencia directa. “En mayo de 2000 la Comisión anunció una importante reforma de la gestión de su programa de ayuda exterior, con los objetivos principales de mejorar de manera radical la rapidez y la calidad de la ayuda exterior comunitaria, afianzando al mismo tiempo unos procedimientos financieros sólidos.”⁸⁶ Ahora la oficina de Cooperación EuropeAid será la encargada de gestionar y supervisar las tareas de cooperación

⁸⁵ Smith. Op cit. p. 44

⁸⁶ Tribunal de Cuentas “Informe Especial No 10/2004”

http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2004/rs10_04es.pdf (Marzo 30, 2005)

económica. A pesar de estos cambios la Corte emitió un reporte en el 2001 en el que señala que “las disposiciones de ejecución son definidas o por el Consejo o por la Comisión, circunstancia que complica en la práctica la gestión cotidiana”.⁸⁷

Es importante mencionar que dentro del proceso de toma de decisión existe el voto de abstención constructiva, situación en la que un Estado miembro no desea participar en alguna acción pero no va a bloquear la decisión. Una decisión con más de un tercio de abstenciones no será implementada. Los instrumentos más importantes en la elaboración de política exterior, tales como los tratados internacionales o acuerdos comerciales, los acuerdos de cooperación y los acuerdos de asociación, quedan en manos del Consejo. Los acuerdos comerciales son votados por mayoría calificada. La Comisión participa activamente en las negociaciones pero bajo las recomendaciones del Consejo y, finalmente, es el Consejo quien decide. El Parlamento una vez más queda fuera de las decisiones. Un ejemplo de acuerdos comerciales fue el realizado en 1994 con los países Bálticos. Dentro de los acuerdos de cooperación el más reciente es el establecido con México en 1997. En ambas situaciones, el Parlamento tendrá voz únicamente cuando la ayuda tenga implicaciones importantes en el presupuesto de la Unión. Finalmente, los acuerdos de asociación también son votados por el Consejo a la unanimidad y el Parlamento tampoco tiene injerencia en esta decisión. Entre los acuerdos de Asociación se encuentra la Convención de Lomé realizada en el 2000 con los países de Asia, Caribe y Pacífico (ACP).

Otro aspecto importante en la elaboración de política exterior es el de la cooperación reforzada. Este concepto surge con el fin de favorecer una cooperación más

⁸⁷ Tribunal de Cuentas “Informe Especial No 13/2001”
http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2001/rs13_01es.pdf p5 (Marzo 30, 2005)

estrecha entre los países de la Unión que deseaban ir más allá de la integración prevista en los Tratados. Para llegar a esta cooperación reforzada es necesario cumplir con una serie de requisitos, como incluir un número mínimo de estados miembros y permitir el ingreso de los otros restantes progresivamente. “El Tratado de Niza introdujo la posibilidad de una cooperación reforzada en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC), a excepción de las cuestiones militares y la política de defensa. En cuanto al procedimiento, el Consejo toma la decisión después del dictamen de la Comisión, resolviendo por mayoría cualificada basándose en una estrategia común.”⁸⁸ Es importante resaltar la gran diferencia que existe en el proceso de elaboración de política exterior de un estado tradicional y el seguido por la Unión Europea. Esto se pone de manifiesto en el papel jugado por el Parlamento, ya que es normalmente este órgano el encargado de ratificar los tratados en el caso de los países, mientras que en la Unión Europea éste tiene una mínima injerencia.

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, no existe un enfoque que pueda definir la dinámica de integración en su totalidad. Es claro que la interdependencia de los Estados ha presionado a una integración más profunda. Sin embargo, la institución del Estado está lejos de desaparecer. Los neofuncionalistas e intergubernamentalistas continúan con el debate mientras algunos otros analistas se han enfocado al desarrollo de los nuevos conceptos como la *gobernanza* y la *supranacionalidad*. Los nuevos conceptos dan mucho apoyo al estudio de la integración europea, sin embargo aún queda mucho por definir para aclarar y entender la integración regional. Con respecto a la PESC, los enfoques teóricos también tienen debilidades y no es posible analizar de manera clara el proceso de su construcción y mucho menos suponer o especular sobre su posible futuro.

⁸⁸ El Portal de la Unión Europea “*Cooperación Reforzada*” en URL <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000c.htm> (Enero 29, 2005)