

## CAPÍTULO IV La PESC después de Irak

*“Si Europa despierta, llevaría a cabo la hazaña de producir,  
[...]la visión que la ha de conducir e impulsar; como si el nuevo  
motivo proyectado por ella misma pudiera liberar tantas fuentes  
de inspiración como la vieja misión encarnada tiempo atrás.  
Peter Sloterdijk*

El caso de Irak mostró una clara división entre los miembros de la Unión y la ausencia de una institución capaz de concertar las posiciones de los Estados miembros. Por otro lado la PESC dejó ver sus debilidades y los dirigentes de la Unión deben de enfatizar la necesidad de corregir estas debilidades para construir una institución sólida. Es de vital importancia entender que la guerra en Irak dejó un panorama muy complejo para la elaboración de la PESC.

Existen fuerzas dentro de la Unión que pueden cambiar el curso de su evolución. Este capítulo está destinado a mostrar esas fuerzas generadoras de cambios en materia de política exterior. Hay que remarcar que el movimiento de estas fuerzas no es constante, sino que algunas veces pueden ser complementarias y algunas otras son contrapuestas. Estas fuerzas serán analizadas desde dos posiciones diferentes; por una lado, la de los euro-entusiastas y por el otro la de los euro-escépticos. Los primeros son quienes afirman que la Unión Europea es la mejor vía para el desarrollo económico, político y social señalan que la Unión Europea tiene grandes posibilidades de llegar a una integración profunda. Por otro lado, los euro-escépticos no conciben a la Unión Europea como un verdadero actor internacional debido a las diferencias que existen dentro de los Estados miembros. Ellos “señalan las divisiones religiosas, lingüísticas, económicas, históricas, culturales, étnicas y políticas entre los países europeos como una evidencia de la incompatibilidad de sus

miembros.”<sup>122</sup> Ellos no consideran que la Unión Europea sea útil ni a nivel personal ni estatal. Es necesario enfatizar que estos enfoques son diferentes a las perspectivas de los neofuncionalistas e intergubernamentalistas, aunque la mayoría de los euro-entusiastas actúan bajo principios nofuncionalistas. Finalmente este capítulo, en base al análisis de estas fuerzas, desde ambos enfoques mostrará las debilidades y fortalezas de la PESC mostradas en la crisis de Irak así como los posibles panoramas futuros existentes para ella.

#### **4.1 Elementos de Análisis para las Reformas a la PESC**

Con el derrocamiento de Saddam Hussein comienza una nueva etapa para Irak, y al mismo tiempo una para la Unión Europea en la que deberá definir el papel que desea tener dentro del contexto internacional, reconociendo que el panorama para la integración política es mucho más complejo que aquel de la construcción del mercado único. Asimismo debe tomar en cuenta las enseñanzas aprendidas en Irak para poder lograr una reforma que pueda enfrentar los retos del mundo contemporáneo.

Es importante que la Unión no deje de lado el problema de la reconstrucción de Irak, pues ese país se encuentra en una zona de vital importancia para la Unión. Para ello necesita estabilidad interna para poder actuar; sin embargo, al término de la crisis de Irak, la calma no volvió al seno de la Unión pues existía mucha inestabilidad generada tanto por la entrada de nuevos miembros y la aprobación de la Constitución.

---

<sup>122</sup> Jeremy Cliffe. “*Proud to be European?*” en Revista Electrónica Cafébabel  
<http://www.cafebabel.com/es/quisommesnous.asp> (Abril 5, 2005)

#### ***4.1.2 El Debate Constitucional***

El proyecto de Constitución Europea surge en el marco del Consejo de Laeken, celebrado en el 2001. Dentro de las conclusiones elaboradas por la presidencia de este Consejo se propone la elaboración de una carta magna y llama a la sociedad a presentar propuestas para que sean añadidas al texto constitucional.<sup>123</sup> Esta propuesta es un gran paso hacia la integración política. El proyecto de constitución sería elaborado dentro de la Convención para el futuro de Europa y el texto final sería presentado al Consejo en la sesión del 2004.

La Convención estaba formada por 105 miembros entre los cuales figuraban parlamentarios nacionales y europeos, ministros y miembros de la Comisión<sup>124</sup> con el fin de que los intereses de todos los actores fueran contemplados. La Convención fue dividida en grupos de trabajo entre los cuales se encontraba el denominado Grupo VII de “Acción Exterior”. Este grupo hizo énfasis en la importancia de la cooperación exterior, resaltando que es un elemento importante para postular a Europa como un actor importante dentro de la arena internacional.

A pesar de las arduas negociaciones que por momentos parecían no tener fin, se logró terminar la redacción de un documento que integraría los tratados existentes y aclararía las herramientas y procesos utilizados dentro de la Unión. Este documento fue entregado a la Conferencia Intergubernamental que comenzó el 4 de octubre de 2003. Finalmente, el 29 de octubre de 2004 los 25 Estados miembros de la Unión Europea firmaron en Roma el tratado por el que se establece una Constitución para Europa, un acontecimiento histórico en el devenir de la integración europea.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> El Futuro de la Unión Europea <http://www.congde.org/convencion.htm> (Abril 2, 2005)

<sup>124</sup> Ibid

<sup>125</sup> [http://europa.eu.int/constitution/1000debates/index.cfm?page=dsp\\_debate\\_details&deb\\_id=803&lng\\_id=4](http://europa.eu.int/constitution/1000debates/index.cfm?page=dsp_debate_details&deb_id=803&lng_id=4) (Abril 2, 2005)

Con respecto a la Constitución, los euro-entusiastas señalan que la ésta es un lazo mucho más fuerte entre las naciones y es uno de los pasos más importantes en la profundización de la integración política; sin embargo, los euro-escépticos sostienen que el documento constitucional es vago. Asimismo este grupo afirma que la Constitución fue elaborada por las minorías políticas y “ha estado condicionada por los grandes intereses económicos que han pesado siempre en el proceso de construcción europea”.<sup>126</sup> Este grupo considera que las naciones de Europa son histórica y tradicionalmente divergentes por lo que no es posible imaginar una Unión y aún menos un documento que la legitime.

En lo que respecta a la ratificación, el proceso es largo y desgastante, sobre todo en caso de que no sea aprobada. Morgan Stanley señala que las probabilidades de ratificación son inferiores al 34%.<sup>127</sup> La Unión ha comenzado campañas de promoción en cada país para la aprobación del documento; en algunos de ellos se organizan debates para mostrar los beneficios de ella; sin embargo, como en las elecciones la participación es reducida.

Podemos señalar algunas ventajas que tiene la Constitución como la simplificación de los Tratados, la inclusión de la Carta de Derechos Humanos, la generalización del actual procedimiento de codecisión como procedimiento legislativo ordinario, etc.<sup>128</sup> De la misma forma, en caso de ratificarse se podrá hacer referencia a un solo documento.

Con respecto a la PESC, el artículo V del documento que aún no ha sido ratificado por todos los miembros, tiene como título “Acción Exterior de la Unión” y trata precisamente lo relativo a la PESC. El artículo I-16 señala:

---

<sup>126</sup> Francisco Torres. Realidad, “Trascendencia y finalidad del Tratado Constitucional Europeo: razones para una disidencia”.

<sup>127</sup> Virginie Malingre. "La probabilité pour la Constitution d'être un jour adoptée est inférieure à 34 %, selon Morgan Stanley " en *Le Monde* version electrónica <http://www.lemonde.fr> (Abril 1, 05)

<sup>128</sup> Constitución Europea. <http://www.constitucioneuropea.es/indexb9a5.html?op=21999> (Abril 4, 05)

La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común.<sup>129</sup>

El traspaso de responsabilidades a la Unión es un punto a favor de la integración. Sin embargo, el mismo texto señala en artículos posteriores que el Consejo tiene también responsabilidades en la elaboración de la PESC y es ahí donde existe una inconsistencia pues el texto no es lo suficientemente claro para definir si la PESC formará parte del primer pilar o seguirá siendo parte del segundo, en cuyo caso el artículo I-16 se anula. En general, la Constitución contiene algunos puntos que sin duda mejorarán el desempeño de la PESC, pero sí existen algunos artículos muy ambiguos quizá para dejar algún margen de maniobra a los Estados en espera de una articulación progresiva que se dé con la práctica.

#### ***4.1.2 La Ampliación***

Como comentamos en el primer capítulo, la Unión Europea ha tenido más de una ampliación y con ellas ha tenido que enfrentar retos nuevos para coordinación y cooperación entre los Estados. El balance general del ingreso de otros miembros es positivo, pero esta vez la Unión enfrenta una ampliación sin precedentes. De los 13 países que presentaron su candidatura entre 1998 y 2000, sólo tres no obtuvieron su ingreso para el 2004.<sup>130</sup> Los 10 países que ingresaron son tradicionalmente diferentes al resto de Europa Occidental. A pesar de ello, la Unión aceptó el ingreso y, en palabras del ministro de

---

<sup>129</sup> Constitución Europea <http://www.constitucion europea.es/pdf/ConstitucionEuropea.pdf> (marzo 10, 2005)

<sup>130</sup> Ver Anexo I

Asuntos Exteriores de Polonia, Bronislaw Geremek, "la ampliación de la Unión Europea reconciliaría la historia con la geografía".<sup>131</sup>

La controversia de la ampliación no es nueva, pues en cada una se ha hablado sobre la importancia de profundizar antes de expandir. Esta ampliación se justifica en el hecho de forjar una Europa que estuvo dividida históricamente, una "Gran Europa" que aumente su importancia dentro de las relaciones internacionales. Existieron muchos debates para hacer las modificaciones necesarias a las instituciones comunitarias; la que presentó más controversias fue el Parlamento pues se buscaba dar a todos una representación equitativa y al mismo tiempo no crear un órgano con demasiadas personas que hiciera más lento el proceso de toma de decisiones en las labores propias de esa institución.

Al igual que la Constitución, la ampliación puede ser analizada desde las dos perspectivas mencionadas. En primer lugar, del lado de los euro-entusiastas podemos señalar que la ampliación representa un aumento en el mercado de la Unión, lo cual le dará un mayor peso en los mercados mundiales.<sup>132</sup> La Unión está comprometida con los nuevos miembros para cooperar en su pleno desarrollo, lo cual beneficiará la calidad de vida de los ciudadanos. Por otro lado, la ampliación presenta un problema en la construcción de la identidad Europea; si ya era complicado formarla en la Europa de 15, con la ampliación el trabajo se dificulta aún más, pues las culturas son muy diversas y los años que estuvieron separados crearon brechas muy grandes.

La ampliación de la Unión Europea representa nuevas dificultades para la aplicación de la PESC, pues en caso de quedarse en el marco intergubernamental, serán 25 políticas exteriores las que deberán encontrar puntos en común. Teniendo en cuenta que con 15 no

---

<sup>131</sup> Daniel Del Valle- Inclan. Los Grandes Retos de la Unión Europea: Ampliación y Convención Europea  
<http://www.incipe.org/retos%20union%20europea.htm> (Abril 4, 2005)

<sup>132</sup> Ibid.

existió un acuerdo para la situación en Irak, la ampliación será sin duda un nuevo obstáculo para la formulación de la PESC en el marco actual. Si la PESC se torna realmente comunitaria, los esfuerzos de negociación serán sin duda arduos pero habrá un mayor rango de acción. Las políticas exteriores de los nuevos miembros son bastante diferentes ya que en la época soviética tuvieron sólo trato con el estado antecesor de la actual Federación Rusa y no con Europa Occidental, y más tarde enfocaron sus intereses hacia los Estados Unidos, dejando fuera una vez más a sus vecinos europeos.

#### ***4.3 Neofuncionalistas VS Intergubernamentalistas***

Finalmente tenemos dos fuerzas que son mutuamente excluyentes; las tendencias neofuncionalistas y las intergubernamentalistas. En el segundo capítulo mencionamos que los teóricos han desarrollado estos enfoques para describir el proceso de integración pero que ninguna de las dos ha logrado sobreponerse a la otra debido a las mismas circunstancias que se presentan, pues para algunos asuntos la tendencia es más favorable a la Unión Europea mientras que en otros la tendencia es para los estados. Por ejemplo, la Unión ha logrado adquirir progresivamente, desde su formación, responsabilidades dentro de áreas como medio ambiente, política fiscal, política migratoria etc. Sin embargo, aún existen áreas, además de la política exterior, exclusivas de los estados y con tendencia a preservarlas de esa forma como son las elecciones nacionales, la educación etc. Estas fuerzas se oponen pues entre más responsabilidades adquiera la Unión más pérdidas tendrán los Estados.

Estas fuerzas tienen injerencia en tanto en la constitución como en la ampliación, pues ambas tratan de hacer notar sus fortalezas. Con respecto a la constitución, las tendencias neo-funcionalistas sugieren que el artículo I-16 es consecuencia del *spill over*

de la integración económica. Sostienen que ahora que la Unión tiene responsabilidades dentro de la formulación PESC ella va a seguir avanzando para lograr una verdadera integración política. Por otro lado, los intergubernamentalistas explican que su tendencia se encuentra presente en el texto, pues el artículo 297 señala que “cuando una situación internacional exija una acción operativa de la Unión, el Consejo adoptará las decisiones europeas necesarias.”<sup>133</sup> Es decir que el Consejo sigue teniendo un gran peso en la toma de decisión debido a la importancia del Estado, y por ello es poco probable que los asuntos de política exterior sean pasados a una institución supranacional.

A lo anterior los neo-funcionalistas arguyen que las Instituciones Comunitarias han adquirido nuevas responsabilidades a través del tiempo. Por ejemplo, la creación del Alto Representante de la PESC demuestra que existe una tendencia al supranacionalismo. Otra tendencia supranacionalista es que algunos de los gobiernos están fuertemente comprometidos con el proceso de integración política. El caso de Francia y Alemania demuestra que tras algunos años de enemistad es posible llegar por la vía diplomática a la solución de controversias. Estos dos gobiernos han demostrado su deseo de llevar a la Unión más allá de la integración económica. Por otro lado, Reino Unido, desde 1998 en la conferencia de Saint- Malo, impulsaba también una política común de seguridad y defensa. Sin embargo, en situaciones como el caso de Irak, observamos que la Unión aún no tiene las herramientas necesarias para actuar, sino que son los Estados los que, en el ejercicio de su soberanía, decidieron apoyar o no las propuestas americanas. Respecto a esto, los intergubernamentalistas señalan que es parte de su derecho soberano llevar la política exterior y debido a la existencia de intereses encontrados la tendencia es mucho más intergubernamentalista.

---

<sup>133</sup> Constitución Europea Op Cit.



A pesar de que la Unión ha logrado fortalecerse con el paso del tiempo, la fuerza que ejercen los estados dentro de ella es muy importante, puesto que pueden hacer que las negociaciones se detengan como casi ocurrió en la negociación de la Constitución cuando España y Polonia pugnaban la repartición de los escaños del Parlamento Europeo. El hecho de que las decisiones “importantes” se tomen por consenso es un apoyo muy fuerte a la tendencia intergubernamentalista.

## **4.2 PESC: Debilidades y Fortalezas**

Teniendo en cuenta las cuatro fuerzas que mencionamos anteriormente, podemos entender de una forma más clara la forma en la que se formula la política exterior. Es necesario resaltar las fuerzas y debilidades de la PESC para que se puedan hacer cambios en las áreas más endebles, sobre todo si la Unión desea obtener mayor credibilidad al exterior para así ser una potencia mundial equiparable al gigante americano.

### ***4.2.1 De la Definición***

Como observamos a lo largo del tercer capítulo, el principal problema que tuvo la Unión Europea en el caso de Irak fue una falta de consenso. Cada país actuó conforme a sus intereses particulares: se crearon bloques con perspectivas completamente diferentes y la ya existente Política Exterior y de Seguridad Común tuvo un papel reducido para la concertación de una posición común. La crisis demostró las carencias de la PESC para mantener una cohesión política debido a algunas ambigüedades dentro de su propia estructura. Es necesario que los estados reconozcan la necesidad de la existencia de una institución dedicada a la política exterior.

Una de las grandes debilidades de la PESC es que no existe una definición clara que tome en ella sus alcances y limitaciones. En el caso de Irak cada país actuó conforme a su propia política pues la PESC no se había definido como una política supranacional. Es necesario, por tanto, señalar si será un mecanismo de cooperación en el que sólo las políticas que se puedan coordinar se tomarán en cuenta, o si será una verdadera institución que elaborará propuestas propias que se encuentren en un nivel de primacía.

En caso de que sólo sea cooperación será necesario establecer un marco de acción; es decir, que se establezcan las áreas en las que es posible la integración y en cuáles se seguirá la política exterior de cada uno tal y como sucedió con la liberación del mercado cuando se hizo que las áreas de acción se incrementaran con el paso del tiempo. El problema sería en lo relativo a la seguridad nacional de cada uno y el mantenimiento de la paz en las zonas en las que los países tengan intereses encontrados. Una vez teniendo las áreas en las que la PESC se puede aplicar, no habrá sorpresas al momento de emitir decisiones y, como sucedió con la CPE no habrá declaraciones contrapuestas debido a que los países estarán previamente enterados de las posiciones de los demás. Serán necesarias reuniones periódicas y extraordinarias durante las crisis para evitar el caso de la carta de los ocho países que fue seguida por otros diez cuando una sola con más firmas habría tenido mayor impacto. En este caso, la PESC tendrá un alcance muy limitado y por lo tanto no se podrá hablar de una integración política. Esto claramente afectará los intereses de países como Francia que trata de llevar a la Unión más allá de la integración económica.

Para que la PESC se convierta en una verdadera institución innovadora y creadora de política exterior comunitaria es necesario que ésta sea supranacional y para ello se necesita establecer una definición de soberanía de los Estados que esté adaptada a la actualidad, en donde se señale si ésta puede ser cedida o compartida. El principio de

subsidiariedad es un gran avance en este sentido, sin embargo los países tendrán que ir más allá del interés nacional. El alto representante o ministro de la PESC por su parte deberá de trabajar en conjunto con los ministros de asuntos exteriores, la Comisión y el Parlamento con el fin de analizar todas las posturas y elaborar políticas favorables para los Estados y efectivas para la Unión.

De ratificarse la Constitución la PESC estará facultada para actuar pero aún así deberá elaborar su propia definición ya que no es descrita dentro del texto de la Constitución, tener una definición clara tomará tiempo de negociación y consenso. Sin embargo, aclarar los límites y alcances de la PESC no creará falsas expectativas al exterior. Fue en gran parte, una falsa expectativa la que provocó que la prensa internacional lanzara críticas tan severas sobre el funcionamiento de la Unión.

Para terminar con la importancia de la definición, es necesario abordar un tema muy controvertido y que está ligado a la elaboración de política exterior, y es el del *status* jurídico de la PESC, el TUE deja a la PESC fuera del derecho comunitario, con él fin de dejar clara la separación de los pilares y debido a que los países no deseaban comprometerse con la unión política. Por otro lado, existen imprecisiones entre el derecho internacional y el derecho comunitario, y el hecho de que la PESC no esté incluida dentro del comunitario hará aún más compleja la situación. El proyecto de Constitución establece que el derecho de la Unión Europea primará al derecho de los Estados miembros pero no se ha establecido la coordinación de derecho comunitario y el derecho internacional. En el caso de Irak, no existió una resolución que justificara la guerra, y aún así se realizó. Sabemos que el derecho comunitario es una figura nueva que se origina debido a la Unión Europea, órgano *sui generis* dentro del derecho internacional. Teniendo una mejor definición de PESC dentro del derecho comunitario será más simple articularlo con el

derecho internacional. La articulación con el derecho internacional hará más simples los procesos políticos internacionales como la solución de controversias, extradiciones, cooperación internacional etc.

#### ***4.2.2 De la Legitimidad***

Un punto importante es el relativo a la legitimidad de la PESC, si bien la participación de los europeos en las votaciones no es muy elevada, la PESC no está legitimada por la ciudadanía, ya que no es el Parlamento el que la formula o la aprueba. No existe un mecanismo para escuchar las propuestas de la ciudadanía. Aquí podría entrar la enseñanza de Irak en lo relativo a España o Inglaterra en donde los ciudadanos no estaban de acuerdo con las decisiones de su gobierno y se manifestaron en las calles. Es importante que los encargados de elaborar la PESC estén en contacto con el Parlamento Europeo pues es la representación de los Europeos y sin duda podrán ayudar en la optimización de las propuestas en materia de política exterior. La comunicación entre los dirigentes de la PESC y los ciudadanos debe ser periódica, en general es necesario fomentar la participación ciudadana dentro de la Unión, pero los ciudadanos europeos en el caso de Irak demostraron su deseo de participar con los gobiernos por lo que podemos afirmar que en asuntos tan importantes en materia de política exterior también deseará exponer sus puntos de vista.

Para que se dé una verdadera integración política, la PESC deberá ser un mecanismo de consenso, que no sólo coordine las políticas exteriores de los países miembros ya existentes, si no que busque y negocie acuerdos para elaborar política propia. Sólo de esa forma logrará evitar que los países reaccionen por separado. La PESC necesitaría dotarse de un cuerpo que le permitiese la comunicación entre las instituciones comunitarias para poder elaborar propuestas. Asimismo, deberán revisarse las herramientas

existentes en materia de política exterior tales como las acciones y posiciones comunes. Dentro de los objetivos de la conferencia de Laeken ya se encontraba la simplificación de los instrumentos que se utilizan dentro de la Unión, la constitución prevé el esclarecimiento de términos tales como ley y directiva pero aún falta precisar qué son las acciones comunes y darles un valor dentro de la normatividad de la Unión.

El que se transforme la PESC en una verdadera institución llevará tiempo y seguramente existirán posiciones divergentes. Sin embargo, se podrán delinear espacios en los que los gobiernos nacionales puedan actuar, esto se puede hacer bajo el principio de subsidiariedad dejando así actuar a la institución que pueda optimizar las condiciones. Estos espacios no deberán de atentar contra los intereses de la Unión, y podrán darse mediante una abstención positiva; es decir, aunque las decisiones no sean tomadas directamente por un gobierno, éste podrá emitir una abstención positiva, lo cual señalará que no se encuentra de acuerdo con la decisión pero no va a impedirlo. Estos espacios se encuentran también dentro del texto de la Constitución

Otra de las debilidades que tiene la PESC es que no cuenta con una instancia que vigile el cabal cumplimiento de las decisiones tomadas y un tribunal que dirima las controversias y aplique sanciones. En el caso de Irak se había tomado la decisión de esperar una resolución del Consejo de Seguridad que legitimase una intervención armada pero la mitad de los gobiernos no acataron esta declaración conjunta y al poco tiempo se formaron los bloques: no existía ningún cuerpo capaz de condenar esta acción. En caso de que la PESC se transforme en una institución comunitaria la misma Corte Europea podrá estar facultada en ese aspecto

### **4.2.3 El Representante**

Actualmente existe la figura del Alto Representante de la PESC, el Comisario de Asuntos Exteriores, el COREPER y un sinnúmero de comités *ad hoc*. La Constitución establece una simplificación de las labores con la creación del Ministro de Asuntos Exteriores, esta figura representa una gran fortaleza para la PESC pues habrá sólo un interlocutor entre la Unión y el exterior. A pesar de ello, esta figura causó mucha polémica debido a que es la primera figura con el cargo de Ministro, lo cuál supone la idea de un gobierno europeo, que es completamente rechazada por los intergubernamentalistas. El Ministro será el vicepresidente de la Comisión, lo que le facilitará el trabajo dentro de la misma. La necesidad de esta figura es inminente pues debe existir un interlocutor entre la Unión Europea y el resto de los actores internacionales, asimismo sus funciones deben de estar bien delineadas. La Constitución establece las tareas que debe realizar, principalmente coordinación y representación, pero una de las debilidades, como mencionamos anteriormente, es que el artículo 297 deja abierta la opción de que el Consejo tome las decisiones. La importancia de esto reside en que no se establece que sucederá si el Consejo no puede llegar a un acuerdo, por lo que es posible que como en el caso de Irak la Unión se vea fragmentada. Por ello es necesario que el Ministro tenga también el poder de decisión.

Por otro lado, el proyecto Constitucional establece que el presidente del Consejo Europeo, asumirá la representación exterior de la Unión en los asuntos que dependen de la PESC, sin perjuicio de las competencias del Ministro de Asuntos Exteriores.<sup>134</sup> Ahora bien, el proyecto de Constitución no especifica cómo deberá efectuarse la división del trabajo entre el Presidente del Consejo Europeo y el Ministro de Asuntos Exteriores. Los

---

<sup>134</sup>Portal de la Unión Europea “El ministro de Asuntos Exteriores”  
[http://europa.eu.int/scadplus/european\\_convention/minister\\_es.htm](http://europa.eu.int/scadplus/european_convention/minister_es.htm)

redactores de la Constitución señalaron que en la práctica se daría la repartición de las actividades, lo que implica que en un principio habrá, en el mejor de los casos, duplicación de labores; consecuentemente, estas figuras crearán confusión al exterior.

Por todo lo anterior considero que para reforzar la imagen de la Unión, lo más eficaz es que el futuro Ministro de Relaciones Exteriores sea en quien recaiga la representación al exterior, así como la ejecución de la PESC. Dado que la fusión del Comisario de Asuntos Exteriores y el Alto Representante de la PESC será para dar precisamente una sola imagen no es necesario incluir a una más. Asimismo, el hecho de incluir a alguien del Consejo de Ministros creará fricciones entre los representantes sobre todo si se aumenta el tiempo de la presidencia, por otro lado si se queda rotativa por 6 meses hay grandes probabilidades de que no exista una línea de trabajo y que los cambios constantes lleven al estancamiento de la PESC.

#### ***4.2.4 De las Decisiones***

Hoy en día el Consejo es el único facultado para tomar decisiones en materia de PESC, y las decisiones deben de ser aprobadas por unanimidad en cuanto a formulación de la política exterior. El problema que se presenta es que con la ampliación será muy complicado acordar las posturas de 25 países sobre todo cuando tienen intereses tan particulares y divergentes. Para que este hecho no se torne en una debilidad será necesario que el Consejo tome decisiones por mayoría calificada. Se puede elaborar una clasificación de categorías de toma de decisión, pudiendo ser éstas dos generales, relaciones exteriores comerciales, y relaciones exteriores políticas, dentro de las políticas que es donde existen mayores controversias se puede dar una subdivisión ya sea regional o temática. Por ejemplo, en materia política en la región del Norte de África se tomarán decisiones por

mayoría calificada, debido a que es una de las áreas en las que la Unión tiene perspectivas comunes y de hecho ya ha realizado acciones en dicha región<sup>135</sup>. Bajo el principio funcionalista podemos pensar que las áreas votadas por mayoría calificada se irán ampliando, tal y como sucedió en el plano económico. En caso de crisis éstas deberán de ser discutidas dentro de la Unión antes de emitir declaraciones de los Estados.

Una de las debilidades que el Parlamento y la Comisión no se involucran en la toma de decisión. Aunque el Consejo continúe ejerciendo el papel más importante en la formulación de la PESC, es necesario que al menos el Parlamento sea tomado en cuenta para dicho proceso. El proceso de co-decisión es muy aventurado a realizarse, pero el proceso de cooperación podría ser aplicado. Por otro lado, como ya hemos comentado el futuro Ministro de Asuntos Exteriores debe también tener un voto dentro de la decisión, pues es él el que dirigirá, y representará a la Unión. Él será el experto y como tal debe ser contado. Quizá dentro del proceso de cooperación cuando la decisión pasa al Parlamento por segunda ocasión podrá ser revisado también por el Ministro, otra opción sería que diera un voto de calidad, ello dependerá del *status* que los Estados deseen otorgarle.

#### ***4.2.5 De los Instrumentos***

Los instrumentos con los que cuentan la PESC han ido evolucionando y se han hecho mucho más eficientes, las estrategias y posiciones comunes son una fortaleza para la Unión. Es necesario continuar su reforzamiento y tratar de promoverlas, a largo plazo. Estas herramientas han mejorado la imagen de la Unión al mismo tiempo que han permitido el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y políticas en las áreas de interés. Aunque resulta complicado pensar que todos los gobiernos estarán de acuerdo

---

<sup>135</sup> Ver Anexo 10



en la elaboración de proyectos para un determinado país, es necesario establecer prioridades dentro de la agenda de dichos proyectos. Las estrategias comunes deberán convertirse en verdaderas expresiones de la integración política que puedan llegar a ocurrir en el seno de la Unión.

Las misiones de ayuda humanitaria también representan un avance y fortaleza para la Unión. Éstas han sido un foco de atención para la comunidad internacional pues demuestran la efectividad de la cooperación europea. Las misiones han resultado benéficas, pero al igual que la cuestión de la defensa será necesario articularlas con los medios ya establecidos para que resulten más efectivas. Estas misiones son menos problemáticas para la sociedad pues en general son bien recibidas y no existen críticas sobre los gastos que se tienen que cubrir. Esto obedece a la misma cultura del respeto a los derechos humanos que tradicionalmente ha caracterizado a la población europea. Es posible aprovechar esta situación y tratar de promover las misiones dentro de la sociedad, de esta manera la población podrá tener un mayor acercamiento con la Unión lo cuál es parte de la participación que se necesita para legitimar a las instituciones comunitarias. El impacto que puede tener las misiones de ayuda dentro de la sociedad es tan relevante que también deben ser incluidas dentro del paquete de reestructuración de la PESC.

La Constitución prevé un servicio para la acción exterior, sin embargo el *status* de este cuerpo no ha sido definido, al parecer éste será un tema de discusión en el futuro próximo relativo a la PESC, si bien la constitución trata de esclarecer muchos puntos relativos a la PESC deja algunos otros ambiguos quizá por el miedo a la negativa de ratificación de alguno de los 25 estados miembros sobre todo aquellos que no están dispuestos a aceptar la idea de un futuro gobierno Europeo. La propuesta es que el Ministro de Asuntos Exteriores dirija un servicio diplomático compuesto por las

delegaciones presentes en cerca de 125 países, con el fin de asistir al Ministro en el ejercicio de sus funciones.<sup>136</sup> Este proyecto llamó mucho mi atención pues al pensar en servicio exterior lo primero que viene a la mente es embajadas y consulados, que actualmente son llevadas por cada país miembro; la Unión ya prevé que los ciudadanos de puedan acudir a cualquier misión diplomática de alguno de los países miembros. Entonces ¿Cuáles son las funciones que debe ejercer?. Esta ambigüedad puede convertirse en un gran debilidad para la PESC.

#### ***4.2.6 De la Defensa***

Otro punto importante de que debe ser esclarecido es el relativo a la defensa. Se ha discutido ya sobre la necesidad de establecer un cuerpo armado que pueda actuar en la defensa del territorio europeo y sirva de ayuda en las acciones humanitarias. La ausencia de una milicia europea es para muchos de los analistas una debilidad, aunque algunos otros sugieren que la Unión en base a sus principios de paz no necesita ese instrumento. Aunque la cuestión de la defensa no fue tratada a fondo dentro de esta tesis, es un elemento que debe ser considerado dentro de la PESC, sobre todo con lo acontecido en la crisis de Kosovo en la que si existió un consenso sobre el que hacer pero no existían los medios para llevar a cabo una acción comunitaria. La constitución plantea la creación de una política de defensa, sin embargo desde mi perspectiva ésta debe realizarse de manera paralela a la política exterior, pues dentro de la política exterior se deben tomar en cuenta los asuntos relativos a la defensa.

Siguiendo la posibilidad de establecer un cuerpo armado, es necesario coordinar las acciones de éste y en general de la PESC con los organismos preexistentes tales como la

---

<sup>136</sup> Ibid

OTAN. Aunque en Irak no se decidió tomar una acción conjunta, durante la crisis de Kosovo, en la que sí había consenso, los europeos fueron sólo observadores de las acciones realizadas por la OTAN. Desde ahí se planteaba la necesidad de dotar a la Unión Europea de un cuerpo de pacificación. Además de los gastos que pueda ocasionar, también es importante tomar en cuenta el papel que va a desempeñar, recordando que la ONU y la OTAN ya cuentan con los medios para establecer fuerzas armadas de pacificación. Europa tendrá que decidir entonces entre seguir bajo la tutela de un tercero o dotarse de su protección. De igual forma, un ejército propio también servirá para realizar otro tipo de acciones que no se limiten a la esfera defensiva. La UEO por el momento ha cesado sus funciones a favor de la PESC, pero es necesario decidir entre tres escenarios posibles:

- 1) La Unión Europea se dota de una armada propia y realiza sus propias misiones de paz y de ayuda humanitaria, pagando el total de los gastos generados. Teniendo en cuenta que debe existir un consenso en las decisiones tomadas y ningún país miembro deberá oponerse a lo establecido.
- 2) La Unión deja en manos de un tercero el resguardo de su propia seguridad, ateniéndose a que ese tercero puede intervenir en lugares en los que no esté de acuerdo.
- 3) La Unión crea mecanismos propios pero se apoya en los existentes; es decir, articula y negocia acciones con los cuerpos existentes.

El último punto es quizá el más complejo pero es el más útil teniendo en cuenta que podrá reducir gastos que tanto la ciudadanía como los gobiernos no están dispuestos a emitir. El problema surgiría con las decisiones unilaterales que los norteamericanos pueden volver a

tomar, en cuyo caso no habrá consenso. Por otro lado, hay que tener en cuenta que incluso la ONU se encuentra en proceso de reestructuración. El Reporte Brahimi<sup>137</sup> ha puesto de manifiesto la necesidad de realizar cambios a las operaciones de mantenimiento de paz, por lo que si las estructuras existentes no se encuentran en su punto más sólido la creación de medios de acción propios es más que necesaria.

Es de vital importancia establecer los casos en los que el cuerpo armado europeo podrá intervenir, sobre todo si las decisiones siguen tomándose por consenso de los ministros de los Estados. Hay que tener muy presente lo que se hará en caso de que no exista consenso como fue en el caso de Irak. Deberá establecerse a quién deben rendir cuentas, dónde será su base, y si ésta será sólo una. El proyecto de un cuerpo armado es complejo pues existen muchos factores que deben ser tomados en cuenta.

#### ***4.2.7 Del Financiamiento***

Otro de los temas controversiales dentro de la elaboración de política exterior es el relativo a sus gastos, variables en función del papel que tenga que desempeñar. En el caso de Irak resaltamos que ninguno de los países deseaba cargar con el pago de una deuda de guerra. En estos momentos la Unión no cuenta con un ejército; sin embargo, las misiones de ayuda humanitaria también generan gastos; el simple hecho de tener un representante de la PESC representa un cargo. Para que la cuestión del financiamiento no se convierta en una debilidad, lo más prudente y como también sostiene la constitución sería tomarla en su totalidad dentro del presupuesto comunitario.

---

<sup>137</sup> Reporte realizado por una comisión de la ONU creada a petición del Secretario General Kofi Annan en el cual se establecen una serie de propuestas para reformar las Operaciones de Mantenimiento de la Paz llevadas a cabo por el mismo organismo.

Actualmente la ayuda económica al exterior si se encuentra dentro del paquete presupuestal de la Unión Europea, sin embargo, el mismo tribunal de cuentas ha formulado en sus informes recomendaciones sobre mayor transparencia por parte de la Comisión al emitir los montos de ayuda, por otro lado la descentralización de los procesos de ayuda económica no ha mejorado la eficacia de los mismos<sup>138</sup>. El retraso de ayuda da una mala imagen de la labor realizada por la Unión. Por otro lado, será necesario que la Comisión tenga un conocimiento profundo del presupuesto pues el Tribunal ha señalado que los montos aprobados están siendo superiores a los previamente establecidos en la partida de ayuda al exterior.

Será necesario, en el caso del establecimiento de un cuerpo armado, tener en cuenta qué países enviarán efectivos y/o armamento, en cuyo caso sería práctico tener un fondo separado. Los gastos en que incurran los países no podrán ser iguales por la diferencia del tamaño de las economías. Tampoco sería favorable el sistema de cuotas que tienen las Naciones Unidas pues para pagar a los soldados se descuenta de las cuotas que los Estados pagan y existen Estados que tienen considerables retrasos en estos pagos, por lo tanto es un sistema poco funcional. Considero que la defensa si debía ser desarrollada paralelamente a la PESC y con ello entraría de igual forma dentro del presupuesto de la Unión.

Es necesario por lo tanto que durante el tiempo de espera, el alto representante de la PESC y el comisario de Asuntos Exteriores busquen medios de acercamiento con los gobiernos, que logren hacer un consenso más profundo. De surgir una nueva crisis como la que ocurrió con Irak, es de vital importancia que los gobiernos estén abiertos al diálogo intra europeo y a la negociación en busca de posturas comunes. Por otro lado en caso de que no

---

<sup>138</sup> Tribunal de Cuentas. Op Cit Informe 13/2001 y 10/2004

se logró ratificar la constitución por todos los Estados será necesario buscar otro medio para no aislarla de la Unión y aunque sea un mecanismo sólo de cooperación, que realmente ayude a que la Unión este cohesionada políticamente.