

# LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Marleny Bustamante\*

## R E S U M E N

La determinación de los países miembros de la UE por mantener una posición de poder importante en política exterior y en asuntos de seguridad se percibe al realizar un seguimiento de la evolución institucional para crear y dar acceso a la Política Exterior y de Seguridad de la Comunidad (PESC) como uno de los pilares fundamentales de la Unión. También se observa en la dificultad existente para acordar acciones comunes de política exterior. En ellas predomina el intergubernamentalismo y la toma de decisiones por unanimidad. El artículo estará dividido en dos partes principales. En la primera se hará un seguimiento de la evolución de PESC para destacar la posición dominante que los estados miembros de la UE tienen en su creación. En la segunda se mostrará la dificultad que ha tenido la Comunidad para elaborar, mostrar y mantener una política exterior coherente. Resalta la dificultad que tienen los líderes para asumir responsabilidades a largo plazo y crear un régimen en el cual hay muchos efectos distributivos en juego.

**Palabras claves:** Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) Política Exterior, Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Europea (CE) . Unión Europea (UE),

## The foreign and security policy of the European Union

**ABSTRACT:** The determination of the member countries of the EU to keep a dominant position in foreign policy and in security issues is observed by following its institutional evolution to create the Common Foreign and Security Policy (CFSP) as one of the pillars of the Union. It is also observed in the difficulty to agree on common foreign policy actions. In these actions predominates intergubernamentalism and the decisions are taken by unanimity. The article is divided in two parts. The first will examine the evolution of the CFSP to show the dominant role played by the member states in its creation. The second will show the difficulty that the Community has had to elaborate and maintain a coherent foreign policy. It stresses that there are factors that impede the leaders to take long lasting commitments and create a regime in which there are many distributive effects at stake.

**Key Words:** Common Foreign and Security Policy (CFSP), Foreign Policy, European Union (EU), Economic European Community (EEC), Economic Community (EC).

### INTRODUCCIÓN

La política exterior es un área donde el poder de los estados se siente de manera especial. En el caso de la Unión Europea, como experiencia de integración más exitosa, el poder de los estados miembros en política exterior se ha percibido desde el comienzo. La formación de la Política Exterior y de Seguridad (PESC) de la Unión Europea (UE) es una muestra de la determinación de los Estados miembros por mantenerse como los actores principales del proceso de integración, dejando muy poco espacio para la formación de una política exterior común. Una de las razones que explica tal situación se debe a que el diseño y seguimiento de la

política exterior ha sido tradicionalmente considerada una de las funciones más importantes del Estado y es una de las áreas donde los gobiernos quieren tener mayor margen de maniobra en parte debido a la asociación que la política exterior y de seguridad tiene con el liderazgo, capacidad de los gobiernos y del Presidente o Jefe de Estado. En consecuencia, la política exterior se ha mantenido como una política al margen del Tratado de Roma.

La determinación de los países miembros de la UE por mantener tan importante posición en política exterior y de seguridad se percibe al realizar un seguimiento de la evolución institucional para crear y dar acceso a la Política Exterior y de Seguridad de la Comunidad (PESC) como uno

de los pilares fundamentales de la Unión. También se observa en la dificultad para acordar acciones comunes de política exterior. En ellas predomina el intergubernamentalismo y la toma de decisiones por unanimidad. El artículo estará dividido en dos partes principales. En la primera se hará un seguimiento de la evolución de PESC para destacar el papel dominante que los estados miembros de la UE tienen en su creación. En la segunda se mostrará la dificultad que ha tenido la Comunidad para elaborar, mostrar y mantener una política exterior coherente. Se elaborará sobre la idea de que la Política Exterior Común (PEC) se ha limitado a la presentación de acciones comunes y que los indicadores de la existencia de una PEC formal son escasos. Fi-

nalmente, se resalta la dificultad que tienen los líderes para asumir responsabilidades a largo plazo y crear un régimen en el cual hay muchos efectos distributivos en juego.

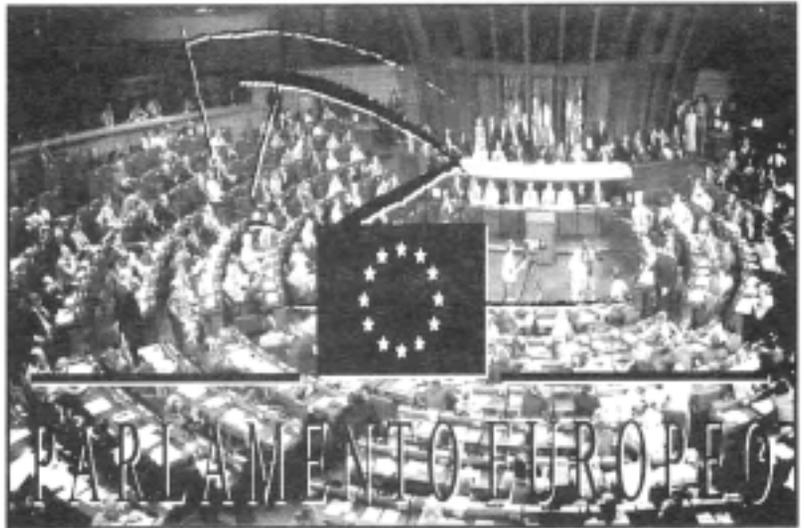
### Evolución de la Política Exterior y de Seguridad (PEXS)

A pesar que el Tratado de Roma y de la Unión (Belmont European Policy Centre, 1991) autorizan a la Comunidad a actuar en asuntos de política exterior comercial y en el preámbulo explícitamente se sugiere la posibilidad de una acción más próxima entre sus miembros, no hay un llamado a la creación de una Política Exterior (PEXS) comunitaria desde el ángulo político y de seguridad.

Inicialmente, los seis países signatarios del Tratado de Roma no querían vincular la Comunidad con asuntos de política o de seguridad porque se consideraba que estos asuntos eran parte de sus políticas nacionales y porque consideraban que ello se opondría o al menos rivalizaría con los propósitos de la Alianza Atlántica (OTAN) o la Unión Europea Occidental (UEO o WEU según sus siglas en inglés).

La escasa disposición de los gobiernos de Europa Occidental para crear una política exterior y de seguridad común se observó en 1954 con la falta de consolidación del Comité de Defensa Europeo y la Comunidad Política Europea propuesta por Francia. Más tarde, en 1962, estos mismos países se opusieron al "Plan Fouchet" propuesto por Francia, mediante el cual se recomendaba la incorporación de cláusulas dirigidas a modificar el funcionamiento de las Comunidades Europeas y la introducción de un órgano supranacional que muy probablemente disminuiría el poder de decisión de los estados miembros en política exterior (Ginsberg, 1989).

Francia continuó con su propuesta de crear una coordinación en política exterior y en 1966 en La Cumbre de la Haya, el Presidente Pompidou presentó una iniciativa para establecer encuentros regulares entre



*La Unión Europea con los miembros que se incorporaron hasta 1995*

los ministros de relaciones exteriores para "discutir e informar sobre problemas de política internacional, con la intención de ir armonizando las políticas nacionales" (De la Serre y Moreau, 1983). La cumbre acordó solicitar a los Ministros de Relaciones Exteriores un estudio sobre como avanzar en el campo de la política exterior. No obstante, a pesar de existir acuerdo sobre la necesidad de armonizar las políticas exteriores de los estados no es sino hasta 1970, en el Reporte de Luxemburgo (o Reporte de Davignon), cuando se recomendó la creación de una instancia para la Cooperación en Política Exterior (CPE) y se sugirió la creación de instrumentos apropiados para permitir una acción común (De la Serre y Moreau, 1983).

El reporte establecía un proceso de deliberaciones que facilitaba la consulta, discusión y acuerdo antes de la formulación de una posición común. La consulta entre las partes en asuntos fundamentales de PEXT era un paso importante hacia la elaboración de una política exterior común. Pero al mismo tiempo el reporte también recomendaba una estructura intergubernamental fuera del ámbito de las instituciones comunitarias para el seguimiento de las acciones de PEXT. La única vinculación serían los ministros de relaciones exteriores que se reunirían dos veces al año bajo los auspicios de la presidencia

del Consejo.

El reporte también recomendó la creación de un "Secretariaat" político consistente de los jefes de los departamentos políticos de los ministerios de relaciones exteriores de los países miembros de la Comunidad. La idea era que el Secretariaat se encargara de realizar el trabajo preparatorio para las conferencias intergubernamentales de ministros de relaciones exteriores, con una función meramente técnica. Esta propuesta fue rechazada. El acuerdo alcanzado se basaba en la coordinación de acciones de política exterior y en el caso de decidir acciones comunes; el sistema de votación estaba basado en la unanimidad y las discusiones debían tomar lugar bajo absoluta confidencialidad.

La creciente importancia que la CEE fue adquiriendo como bloque comercial aunado a un escenario político que favorecía un mundo multipolar contribuyó para que se empezara a acordar acciones de política exterior desde inicios de la década de los setenta (Scala, 1993). Así, se le concedió derecho de asistencia a la Comisión a las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores cuando se hizo evidente que la política comercial hacia el exterior debía armonizarse con la PEXT. Sin embargo, se presentaron recelos y malos entendidos entre la CPE y la Comisión en virtud de que los estados se

mantenían apegados a su disposición de no otorgarle el carácter de Tratado a la PEXT. La primera se enorgullecía de tratar sólo asuntos de alta política mientras que la segunda temía que el Comité Político podría intervenir en sus responsabilidades y obligaciones (Goodwin, 1973) porque aunque por Tratado la Comisión debería estar presente en todas las reuniones del Consejo y era el único cuerpo encargado de iniciar legislación, tales responsabilidades le fueron negadas en la determinación de la PEXT.

Es en 1974 cuando se aprueba crear el Consejo Europeo consistente de los ministros de relaciones exteriores quienes debían reunirse para supervisar el cumplimiento de las acciones de Política Exterior. La nueva figura tenía características muy peculiares pues sin alterar la estructura del Consejo de Ministros, la incluyó dentro de éste y al mismo tiempo la mantuvo separada de las decisiones del Consejo respecto a los asuntos de la Comunidad. Se delimitó con precisión los asuntos establecidos por el Tratado de Roma de los que serían atendidos por la CPE. Los asuntos de Política Exterior de competencia del Tratado se vinculan con el Consejo de Ministros, la Comisión, el Parlamento Europeo y la Corte Europea de Justicia, y tiene que ver con asuntos de comercio internacional o económicos y una vez que una decisión ha sido acordada, los estados miembros deben renunciar al derecho de contraer obligaciones individuales que las puedan afectar. La CPE es responsabilidad del Consejo Europeo, se refiere a otras áreas de política exterior, los estados miembros sólo tienen obligación de respaldar o ejecutar las acciones acordadas y no existen procedimientos judiciales aplicables a los estados dada su naturaleza netamente intergubernamental.

La distinción entre la Comunidad Europea (CE) y la CPE se encuentra en los procedimientos que cada una de ellas sigue. La Comunidad se estableció por el Tratado de Roma y los únicos asuntos de política exterior que ésta sigue son los relacionados con el comercio exterior y asuntos

económicos. A ésta se le conoce como Política Exterior Comercial. La Política Exterior Comercial se rige por la legislación comunitaria y una vez que un acuerdo de comercio ha sido acordado, los países miembros cesan en su derecho de contraer obligaciones individuales que puedan afectar el acuerdo comunitario. De tal forma que todos los Acuerdos de asociación, el GATT, la OMC y los Sistemas Generalizados de Preferencias que son aplicables a terceros son de competencia de la Comunidad y los países miembros deben negociar sus posiciones utilizando la estructura de la Comunidad en vez del mecanismo intergubernamental de la CPE. La CPE se refiere más a asuntos políticos que económicos y como tal es considerada alta política y se refiere a asuntos tales como la ampliación de los miembros, el Área de Libre Comercio Europeo, el Mediterráneo, Europa Oriental, el Medio Oriente, Naciones del Sur Este Asiático (ASEAN según sus siglas en inglés), África, Pacífico y Caribe (APC), Los Estados Unidos de América y América Latina entre otros.

El siguiente avance en asuntos procedimentales de la CPE ocurrió en 1981. La Comunidad creó el procedimiento de la "Troika" el cual le permite a los representantes de la presidencia anterior y siguiente asistir al presidente del Consejo en asuntos de CPE. También se acordó incluir asuntos políticos de seguridad en las deliberaciones y consulta antes de lanzar iniciativas nacionales en asuntos de política exterior. Se hizo énfasis en que uno de los aspectos más importantes para adoptar acciones comunes en política exterior se encuentra en el peso que tienen dichas acciones en el escenario internacional.

En 1986 el Acta del mercado Único o "Carta Unitaria de Europa" incluyó la CPE dentro del Tratado, pero tal inclusión se limitó al preámbulo porque en el articulado se mantiene la separación entre la CEE y la CPE por lo que los reacomodos institucionales no alteraron la esencia de la separación. El Título II del Acta se trató de los cambios a la CEE mien-

tras que el Título III se refería a las provisiones respecto a la PEC. La innovación más importante del título III fue la creación del "Secretariaat" - dentro del Consejo de Ministros- para albergar el personal de la Troika.

El Tratado de Maastricht representa el más reciente intento de la Comunidad de darle un carácter comunitario a la Política Exterior. El título I, Artículo B del tratado establece que la Unión debe "afirmar su identidad en el escenario internacional, en particular a través de una política exterior y de seguridad común, incluyendo la eventual creación de una política de defensa común" (Belmont European Policy Centre, 1991: 163). Pero, cuando se detallan las regulaciones y formas de ejecución, el Título V, relacionado con la normativa para la PESC, se descubre que la principal novedad es la sustitución de la CPE por la PESC bajo el Artículo J. El resto del Título no se separa de la línea general observada desde la creación de la CPE. El Artículo J.4 asegura que la PESC respete las obligaciones de los estados miembros con la OTAN y sea compatible con la política de seguridad y defensa establecida en ese esquema ( Belmont European Policy Centre, 1991; Hill, 1991). El Artículo J.8 establece que el Consejo Europeo debe tomar decisiones e implementar las líneas generales de la PESC y al mismo tiempo, debe aprobar las decisiones por unanimidad, excepto en asuntos procedimentales. En consecuencia, la PESC no pasa de ser una cooperación en política exterior, seguridad y eventual defensa, pero una política exterior común propiamente dicha no se estableció en el Tratado de Maastricht a pesar de los ingentes avances dados hacia la constitución de la Unión Europea.

Como puede observarse los cambios son menos substanciales de lo que parecen ya que el estado de los asuntos relacionados con defensa y seguridad de la Comunidad continúan siendo definidos dentro de los parámetros y procedimientos seguidos por la OTAN, la UEO y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; las cuales son, en esencia, las

instituciones de seguridad establecidas durante la Guerra Fría. De acuerdo al Tratado, la PESC está más vinculada con la UEO para discutir asuntos de defensa, mientras que acepta y respeta los vínculos de los estados miembros de la Comunidad con la OTAN así como los procedimientos de esta organización. Aún más, la posición del Reino Unido y Francia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se mantiene inalterada con la única recomendación que estos estados consideren la posición de la PESC cuando estén tratando asuntos de la ONU. El simbolismo de la PESC se basa en que reúne los distintos asuntos de política exterior y de seguridad de los estados miembros en un instrumento único. Ningún miembro de la comunidad renuncia ni a su membresía o a sus obligaciones con otras instituciones de defensa y seguridad a favor de una política comunitaria en estos asuntos.

La propuesta de reformar el Tratado de Maastricht con un Maastricht II o Tratado de Amsterdam no vislumbra cambios substanciales en la PESC ya que la modificación del principio de unanimidad en la toma de decisiones prevalecen sobre las posiciones que estarían dispuestas a aceptar posiciones como la del Opting-out o abstención voluntaria para permitir "iniciativas voluntarias" en las que los demás miembros de la Comunidad formen una posición o adelanten una acción común sin la participación del país que se abstiene. (Palomares, 1997).

De esta forma el Consejo Europeo continúa siendo el supervisor, coordinador de las decisiones y proveedor de las líneas de política y acción. El Tratado sólo ajusta la PESC al manejo procedimental de la UE sin realmente unirlos. Todas las decisiones importantes requieren aprobación unánime (Hurd, 1994). En síntesis, los avances en la PESC han sido obtenidos sin grandes costos para las partes y han estado dirigidos, fundamentalmente, a mejorar los canales de comunicación. En el estado actual de la PESC, la Comunidad no ha ido muy lejos de la propuesta de

## **La distinción entre la Comunidad Europea (CE) y la CPE se encuentra en los procedimientos que cada una de ellas sigue. La primera se estableció por el Tratado de Roma y los únicos asuntos de política exterior que ésta sigue son los relacionados con el comercio exterior y asuntos económicos.**

Pompidou acerca de la clase de Europa que se quería crear cuando formuló su propuesta de creación de la PEC. Él señalaba que:

"Pensar que se puede crear..., empujando con cuerpos técnicos o una Comisión es una ilusión que ya ha sido quebrantada por la realidad... El gobierno de Europa únicamente puede resultar del encuentro de los gobiernos nacionales, actuando juntos para tomar decisiones que sean válidas para todos" (Conferencia de Prensa, 1971 en De la Serre y Moreau, 1983).

Aún cuando la declaración se refiere a la Comunidad como un todo, se aplica particularmente a la PESC.

La Comisión y el Parlamento Europeo tienen funciones limitadas en la determinación de la PESC. La Comisión no tiene la función de iniciadora de legislación, ni tampoco es responsable por la implementación de políticas o representa a la UE en asuntos relativos a la PESC, tal como lo establece el Artículo C. Este artículo establece que el Consejo y la Comisión deben implementar la PESC y en consecuencia los gobiernos retienen el derecho de veto y de no acordar decisiones entre ellos y la Comisión. El Parlamento tiene sólo el derecho a ser informado pero no tiene injerencia en la toma de decisiones (Hurd, 1994).

En conclusión, la PESC no pasa de ser una cooperación en política

exterior, seguridad y eventualmente defensa, en áreas selectas y de interés común para todos los miembros de la Comunidad, pero una política común propiamente dicha no se ha establecido aún en este campo a pesar de los ingentes avances dados hacia la constitución de la Unión Europea. La dificultad para construir un régimen común que gobierne la política exterior y de seguridad de la UE se infiere del análisis de las implicaciones significativas que tal régimen tendría en la distribución de los beneficios de la cooperación. Hasta tanto un Estado espere que un régimen podrá gobernar las relaciones por un periodo prolongado de tiempo, ese Estado tendrá mayores dificultades para alcanzar un acuerdo sobre la construcción de una política exterior común, especialmente si los estados más fuertes perciben que hay efectos distributivos importantes en juego. (Fearon, 1998). Esta es la situación de los países miembros de la Unión Europea.

## **La falta de coherencia en las acciones de la PESC**

La elaboración de una política exterior común entre los países de la UE tiene como propósito fundamental la búsqueda de cooperación. En la UE el resultado de la no cooperación no conlleva a conflicto, pues habiendo transitado buena parte del proceso de integración económica hacia la unidad y habiéndose dotado de una estructura institucional que favorece la cooperación política, es de esperarse que, si no se acuerda una política exterior común o una línea de acción en PESC, la falta de acuerdo tampoco conduzca a crisis o conflicto.

A pesar de que los países de la Comunidad le han dado prioridad a la cooperación sobre el conflicto, muy poco han podido hacer para elaborar una PESC. Si se revisan las causas que justifican la falta de acuerdo en PESC se puede destacar que ellas van desde la incertidumbre de los países por abandonar una política exterior nacional exitosa y confiable,

el examen de las implicaciones de una PESC en términos de la soberanía de los Estados miembros, disputas por liderazgo dentro de la unión, hasta por factores psicológicos de orgullo nacional, resentimiento, odios y honor entre otros. Si se considera que los países analizan que el acuerdo o desacuerdo en torno a la elaboración de una PESC no conlleva a riesgos o pérdidas importantes para las partes sino a la pérdida de una oportunidad o un beneficio probable en un futuro incierto, entonces es probable que el costo de la falta de acuerdo en el presente no sea mayor que los beneficios del acuerdo en ese futuro por construir y en consecuencia las partes han venido optando por no elaborar una política común. (Fearon, 1998).

Por otra parte, es de destacar que la teoría de la cooperación, considera que los problemas de política interna y dentro de ellos la influencia del líder también son importantes para llegar a acuerdos. Se estima que sobre un líder existe una multiplicidad de factores que inciden para que él evalúe la importancia de alcanzar un acuerdo en el presente, o por el contrario opte por posponerlo para el futuro. Entre los factores se incluyen las preferencias de los líderes, la estabilidad política, elecciones, presión política parcial o generalizada en favor o en contra del acuerdo e incluso asuntos típicos de la negociación entre estados. (Fearon, 1998) Aunque a lo largo de la exposición se observa la presencia de estos factores en la elaboración de acciones de política exterior comunes como lo ilustra el caso de Grecia para reconocer la república de Macedonia o de Alemania para respaldar la ruptura de Yugoslavia y reconocer prontamente a Eslovenia y Croacia. La intención de presentar este punto aquí es fundamentalmente la de destacar la falta de estudios que ilustren claramente la presencia e influencia de los líderes, así como las presiones sobre ellos, para acordar o denunciar un acuerdo.

Empezando por la incertidumbre que tienen algunos estados para abandonar una política exterior

**...la teoría de la cooperación, considera que los problemas de política interna también son importantes para llegar a acuerdos. Se estima que sobre un líder existen múltiples factores que inciden para que él evalúe la importancia de alcanzar un acuerdo en el presente, o posponerlo para el futuro.**

exitosa y confiable, es de destacar que los vínculos establecidos durante la Guerra Fría entre el Reino Unido y los Estados Unidos para garantizar la seguridad del hemisferio occidental no son nada deleznable al momento en que al Reino Unido se le plantea decidir entre los EEUU y la UE para elaborar su PESC, especialmente si ésta se trata de la seguridad militar de Europa (Eberle, Roper, Wallace, 1984).

Desde el establecimiento de la PEC surgió la posición común, aceptada incluso por Francia - uno de los países que se opone a que los Estados Unidos tengan injerencia en los asuntos de seguridad europea y es además uno de los propulsores de la elaboración de una PESC- de que la seguridad europea estaba y estaría vinculada a la presencia de EEUU en el continente europeo. En consecuencia, la actualización de los instrumentos de defensa y seguridad se hicieron necesarios para que fueran capaces de responder a los retos y al balance estratégico. La UEO y la OTAN se revitalizaron para incluir a todos los miembros de la Comunidad. El acuerdo se ha mantenido hasta la actualidad ya que hay consenso sobre la importancia de mantener la paz en este tiempo difícil, hasta que surja una situación más estable. Así, desde 1981, la CE ha participado en acciones militares con los Estados Unidos en el Sinaí, como una fuerza de

seguridad que supervisó, bajo el comando de los Marines Americanos, el retiro ordenado de las tropas de Israel del Líbano (Eberle, Roper, Wallace, 1984). También participaron en la Guerra del Golfo (Eckart, 1992) aunque no hubo total cooperación y acuerdo entre la CE y los EEUU.

Aun cuando predomina el entendimiento de que la presencia de Estados Unidos es esencial para la seguridad y defensa de Europa (Unwin, 1981) los países con mayor influencia en política exterior —el Reino Unido, Francia y Alemania— han empezado a elaborar un sistema común de seguridad, el cual a pesar de las diferencias entre el Reino Unido y Francia, ha avanzado a través de instrumentos tales como el desarrollo de industrias de defensa europea que incluyen: el "European fighter", el diálogo Franco-Alemania y la propuesta de creación de los "Eurocuerpos" entre Francia y Alemania. En diciembre 1994, después del desacuerdo con la administración Clinton acerca de la eventual decisión unilateral de los Estados Unidos de bombardear sobre Bosnia-Herzegovina, El Primer Ministro británico, John Major, decidió abandonar su posición de absoluto respaldo a los Estados Unidos en asuntos de seguridad y defensa y se aproximó a la posición Franco-Alemana.

Como se ha ilustrado, existen dos posiciones contrapuestas respecto a la elaboración de una política exterior de seguridad. El Reino Unido le ha otorgado un alto valor a los vínculos y acuerdos que ha establecido con los Estados Unidos y tiene dudas sobre la elaboración de una política exterior sin la presencia de Estados Unidos. Sin embargo, el Reino Unido ha dado muestras de desacuerdo con los EEUU sobre asuntos que son estrictamente europeos y esto le ha llevado a mantener abierta la opción en una PESC aunque no alienta su desarrollo.

A pesar de los beneficios que la PESC parece brindarle a los miembros de la Comunidad, han habido muchos casos en que se ha roto la posibilidad de acuerdo como consecuencia de la importancia que los países indi-

viduales le otorgan a sus prioridades nacionales. Cuando los países descubren que sus intereses nacionales son más importantes que los de la Comunidad, hay menos oportunidad para elaborar una acción común. En consecuencia hay falta de acuerdo o retardos en la elaboración del acuerdo. Esto se debe en parte a la dificultad que reviste elaborar decisiones comunes cuando los países han construido historias, percepciones y relaciones diferentes, pero también porque los países descubren que la Comunidad no debe involucrarse en asuntos que ellos pueden resolver por sí solos. Los gobiernos quieren tener la libertad de actuar unilateral o multilateralmente cuando así lo requieran. Debido a éstos la PESC ha mantenido su carácter intergubernamental.

La estructura institucional de los miembros de la UE le asigna un papel muy importante a la política exterior, dada la alta responsabilidad de los presidentes y jefes de gobierno en ella. A los políticos les gusta mantener el poder y el último poder de decisión en ciertos asuntos. Para mantener e impulsar sus propios intereses lo mejor para ellos son los acuerdos de muy corto plazo. Es por ello, que la Comunidad ha producido una gran cantidad de declaraciones y acciones comunes pero no ha elaborado una línea común de larga data que permita la elaboración de una PESC. Las alianzas son muy inestables como se demostró con el respaldo dado al Reino Unido durante la guerra de Las Malvinas (Edwards, 1984).

Un objetivo concomitante que se obtiene manteniendo una PESC intergubernamental es que los gobiernos quieren mantener la libertad de acordar cuando se siente que la posición de su país o su gobierno está resultando favorecida; o para no producir acuerdos cuando se siente que su posición está siendo debilitada. Esto sucede cuando los países descubren que sus intereses y objetivos están siendo afectados por la adopción de una decisión común. Es decir, cuando el último poder de decisión en política exterior está en juego. El número de casos donde se ha

**Hasta tanto un Estado espere que un régimen podrá gobernar las relaciones por un periodo prolongado de tiempo, ese Estado tendrá mayores dificultades para alcanzar un acuerdo sobre la construcción de una política exterior común, especialmente si los estados más fuertes perciben que hay efectos distributivos importantes en juego.**

perdido el consenso para acordar una PESC ha sido tal vez mayor que el de los casos donde ha habido acuerdo, pero aquí sólo se presentarán algunos para sustentar este punto.

No fue posible llegar a un acuerdo en el Medio Este, (Allen, 1978) después de declaraciones Francesas en las cuales aceptaba la partición de Yugoslavia, durante la Guerra del Golfo, en Centroamérica, la Crisis Libia, y aún en las estrategias para la seguridad de Europa (ver abajo).

Aunque Francia es uno de los promotores de la PESC, no parece muy inclinada a participar en actividades en las cuales sus intereses resultan afectados negativamente. Francia fue el primer país de la Comunidad en reconocer a Angola, tuvo diferentes actitudes hacia Sur África y hacia España en los juicios de Burgos de los terroristas vascos. En el Medio Oriente, después de haber sido criticada por los EEUU por su interferencia en los acuerdos de Camp Davis y el dialogo Árabe-Israelí bajo el liderazgo de los EE.UU., Francia cambió su opinión de buscar un acuerdo de PEC hacia el medio este y declaró que "siendo ajeno a la región, no tenemos ni un proyecto ni una iniciativa que proponer. No habrá un proyecto francés, no habrá un proyecto europeo o una iniciativa europea" (De la Serre y Moreau, 1983, 68) Con esto el Señor Claude Cheysson puso de lado sus intentos

previos de elaborar una acción de PEC. Desde entonces Francia ha optado por actuar individualmente en el Medio Oriente.

En 1981, Francia se separó de la perspectiva europea y firmó la declaración Franco-Mexicana en El Salvador, mediante la cual ambos gobiernos recomendaban un diálogo entre el gobierno salvadoreño y las guerrillas. Esta posición fue opuesta por el Reino Unido, no sólo porque ello afectaba la posición de los EEUU en la zona pero fundamentalmente debido a la política del Reino Unido respecto al IRA. Otro ejemplo se encuentra en los días previos a la Guerra del Golfo, donde Francia optó por realizar un movimiento independiente, afectando de esta manera una posición unificada de la Comunidad respecto a la Crisis. Francia trataba de separarse de la Comunidad mientras que intentaba ser un aliado próximo y un delegado europeo. En ese momento el presidente Mitterrand jugó un papel independiente. Envio un emisario a Saddam Hussein, mientras que sometía una propuesta de seis puntos al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que realizaba de nuevo el diálogo Árabe - Israelí y le ofrecía a Hussein la garantía de no agresión si cumplía con las resoluciones de las Naciones Unidas. Francia quería tener un lugar en la mesa de negociaciones después de la guerra pero también quería pacificar a los ciudadanos y amigos en el mundo Árabe, dando la imagen de que Francia había hecho todo lo posible por evitar el conflicto. Cuando el emisario francés y el Secretario general de las Naciones Unidas retornaron de su fallida visita a Bagdad, al enterarse del movimiento francés, los países miembros de la Comunidad se olvidaron de una política común y de su intención de enviar un emisario de la EC. Mas recientemente, la amistad tradicional entre Francia y Serbia influyó para que el Presidente Mitterrand retardara el reconocimiento de Croacia y Eslovenia y en consecuencia que aceptara la división de Yugoslavia (Vernet, 1992).

Alemania siempre había actuado dentro de los parámetros de la PEC

pero el reconocimiento unilateral de Croacia y Eslovenia fue la primera acción conocida que persiguió y asumió abiertamente. En este caso, el interés de Alemania en Europa Central y Mediterránea era más importante que su compromiso con la Comunidad, especialmente después de su unificación y la ruptura de la Unión Soviética. Alemania presionó a sus socios comunitarios a reconocer la independencia de Croacia debido básicamente a "la identificación de los alemanes del sur con sus correligionarios católicos, además de la amplia simpatía alemana con el país débil..." (Buchan, 1993, 73), de los vínculos históricos y culturales con la población de Croacia y Eslovenia pero también porque Alemania quería asegurar sus inversiones allí. No hay mucha información disponible sobre las inversiones de Alemania en Croacia y Eslovenia, pero durante los ochenta Alemania era el segundo socio comercial de Yugoslavia y casi el 50% de los turistas a lo largo de la costa Adriática eran alemanes (Ramet, 1993). Respecto a las inversiones de capital se habla que importantes compañías alemanas se han establecido en territorio Croata.

Alemania le prometió el respaldo de la Comunidad al líder croata Franjo Tudjman cuando éste lo visitó en Bonn a comienzos de 1991 y esperaba ejercer su influencia como uno de los líderes más fuertes de la Comunidad para obtener el respaldo de los demás miembros comunitarios a la independencia croata. Sin embargo, la amistad de Francia con los serbios y la creencia británica que la federación debía preservarse y que debería hacerse lo posible por disminuir los focos de conflicto, retardó la intención alemana de reconocer la independencia más temprano. En consecuencia, Alemania optó por reconocer unilateralmente antes que sus socios la independencia croata. Otros acuerdos para reconocer las repúblicas anteriormente yugoslavas fueron obstruidos entre otros por el interés de Grecia en Macedonia.

La actitud griega hacia Macedonia impidió una política común hacia el reconocimiento comunitario de la

### **Al revisar las causas que justifican la falta de acuerdo en PESC vemos que ellas van desde la incertidumbre de los países por abandonar una política exterior nacional exitosa, el examen de las implicaciones de una PESC en términos de la soberanía de los Estados miembros, disputas por liderazgo dentro de la unión, hasta factores psicológicos de orgullo nacional...**

independencia de ésta república. En 1993, Grecia sintió que su interés nacional, sus prioridades e incluso la integridad de su territorio estaba siendo amenazada por el intento de reconocer a Macedonia como una República independiente. Grecia usó todos los instrumentos posibles para impedir que la UE reconociese la creación de un estado llamado "Macedonia". Esto se debe a que la parte de Grecia colindante con la posible "Macedonia" se llama Macedonia y Grecia temía que las mayorías macedonias pidiesen la separación de Grecia y se unieran a la nueva república de Macedonia. Grecia hizo todo lo posible para elaborar una iniciativa comunitaria para la creación de una especie de nueva federación yugoslava en la que se incluyese a Macedonia como un mecanismo para impedir el reconocimiento de la Comunidad.

Por su parte Macedonia había puesto su salvación en el reconocimiento de la Comunidad. Si no se reconocía, el derecho a la independencia y a la autodeterminación de Macedonia sería amenazado por guerra. La Comunidad presionó a Grecia para que aceptara un acuerdo pero perdió el respaldo y respeto del pueblo griego y pareció que este asunto amenazó la cohesión y unidad de la Comunidad, debido al resurgimiento del nacionalismo en Grecia (Bassets, 1994). Como resultado, la UE continuó respaldando a Grecia y fue pre-

sionada a actuar en favor de Grecia hasta tanto Macedonia optó por cambiar su nombre por el de "La Antigua República Macedonia de Yugoslavia".

Un último ejemplo en el cual los conflictos de interés entre Italia, Grecia, Francia, Alemania y el Reino Unido son evidentes se detecta en la crisis Libia. Como ya se ha mencionado, los vínculos y relaciones entre los EEUU y el Reino Unido son muy estrechos. Estos vínculos fueron aparentemente más próximos durante el período de gobierno de Mrs. Thatcher. Desde 1981, el Presidente Reagan inició una campaña para aislar a Libia y promover la caída del Coronel Gaddafi. EEUU ejerció consulta y presión constante sobre los países de la EC para lograr una respuesta favorable a su intención, pero estos hacían muy poco a excepción de la expulsión de diplomáticos libios por Francia y Alemania. Libia era el principal suplidor de petróleo a Italia y el tercero de Alemania. Italia le suplía a Libia con equipo militar. Papandreu en Grecia tenía muy buenas relaciones con Gaddafi y había ganado las elecciones sobre la base de una plataforma que rechazaba el uso de bases griegas o del espacio aéreo griego por los Americanos para realizar operaciones contra los países Arabes (Wright, 1982). Es decir habían suficientes razones para no querer aceptar la iniciativa norteamericana de elaborar una iniciativa comunitaria. En 1986, los EEUU decidieron lanzar un ataque sobre Libia. El Primer Ministro italiano dijo que los problemas del Mediterráneo no se podían resolver con un ataque militar; Kohl señaló que era mejor asegurarse de cuales serían las consecuencias de la intervención militar; Grecia quería pruebas irrefutables de que Libia promovía el terrorismo; mientras que el Reino Unido respaldaría el ataque americano, el cual podría verse como una especie de "autodefensa" y fuentes oficiales sugerían que podría verse como una retaliación a la bomba colocada en una discoteca alemana. (Pardilis, 1987, 286). En consecuencia, no fue posible elaborar una acción común y

cuando los EEUU decidieron bombardear a Libia sólo contaron con el respaldo del Reino Unido. La acción del Reino Unido fue tomada sin previa consulta a sus socios comunitarios y esto le ocasionó el que fuese tildado de dual.

Los ejemplos mostrados, pero especialmente el último, ilustran que no se pueden elaborar políticas exteriores comunes cuando los gobiernos de los países miembros sienten que sus alianzas e intereses no están bien representados al adoptar una política exterior común. En la UE los intereses nacionales continúan siendo más fuertes que los comunitarios. La elaboración de una PESC sigue siendo uno de los retos que se le presentan a la UE si quiere seguir construyendo y presentando la imagen de unidad que se ha venido labrando desde sus inicios.

Otra razón que se señaló al inicio de esta parte, que puede explicar por qué los gobiernos nacionales no acuerdan una PESC se encuentra en las rivalidades nacionales y el odio que algunos socios prioritarios de la UE han acumulado a lo largo de la historia. Por ejemplo, es bien conocido que los franceses y los ingleses han tenido una historia competitiva y que no están de acuerdo en muchos asuntos. Esta rivalidad puede haber contribuido en las faltas de entendimiento en la conformación de una PESC.

Francia y el Reino Unido han buscado explotar la plataforma provista por Europa y ambas buscan elaborar las prioridades sobre las cuales se construyan las acciones comunes de política. Francia ha evidentemente mostrado su interés en el Medio Oriente, desarme, políticas de defensa y en otras áreas menos importantes como por ejemplo Chipre. El Reino Unido, por su parte, debido a acuerdos relativamente secretos de tipo bilateral con los EEUU no sólo ha buscado elaborar las "prioridades de la diplomacia colectiva a la luz de sus preocupaciones sino que ha tenido éxito en ello" (Hill, 1983, 23-24).

La decisión de crear la PEC fue una iniciativa francesa y para Francia la inclusión del Reino Unido jugó

un papel muy importante en su propuesta. Por ello asumió el liderazgo de la propuesta e invitó al Reino Unido, aún sin ser miembro de la Comunidad, para que participara desde su etapa inicial. Para Francia, la PEC podía permitirle seguir mostrando su posición neutral al mismo tiempo que le permitiría comprometer al Reino Unido en una posición europea. Para los EEUU, la PEC podía evolucionar sin enfrentar seriamente la alianza atlántica (Leigh, 1976) y en consecuencia no la opuso. El Reino Unido recibió la invitación con beneplácito porque a pesar de sus vínculos con OTAN, la UEO y con los Estados Unidos, también necesitaba el respaldo de Europa para agilizar su política de descolonización, particularmente al este del Suez (Wallace, 1973).

Las diferentes posiciones de Francia y el Reino Unido han contribuido a la elaboración de distintos caminos dentro de la PESC. Cada uno continúa desarrollando sus propios planes estratégicos y de defensa, los cuales tendrán que ser discutidos y posiblemente "integrados" de continuarse hacia una verdadera unión europea.

## NOTAS

- CEE** se refiere a la Comunidad Económica Europea surgida a raíz del Tratado de Roma en 1957.
- CE** se refiere a las Comunidades Europeas o a la Comunidad Europea después del tratado de unión de la CEE, Euratom y la Comunidad del Carbón y el Acero en 1965.
- UE** es la Comunidad después de la firma del Tratado de Maastricht en 1992.

\* **PhD en la Universidad de Liverpool; Msc en Geopolítica y Fronteras en la ULA. Profesor Agregado del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI), ULA, en el Táchira. Actualmente es investigadora del proyecto "El Estado de los procesos de integración. el caso de Venezuela en el Grupo Andino". Avance de investigación del proyecto financiado por el CDCHT. Código: NUTA-H-106-97-09-C.**

## BIBLIOGRAFÍA

- ALLEN, DAVID (1978) *"The Euro-Arab dialogue"* Journal of Common Market Studies, Vol. 16, No. 4.
- BASSETS, LUIS (1994) *"Papandreou pide a la UE que oblique a Macedonia a renunciar a los símbolos ofensivos para Grecia"* El País. Edición Internacional, 10 enero 1994.
- BELMONT EUROPEAN POLICY CENTRE, (1991) *The New treaty on European Union, Vol. 2, Legal and political analysis*, Luxembourg 1991.
- BUCHAN, DAVID (1993) *Europe. The Strange Superpower*, Dartmouth, Aldershot.
- DE LA SERRE, FRANCOISE Y MOREAU, PHILIPPE (1983), *"France a penchant for leadership"* en Christopher Hill (ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, London, George Allen & Unwin.
- EBERLE, JAMES, JOHN ROPER, WILLIAM WALLACE, AND PHIL WILLIAMS (1984) *"European security cooperation and British interests"*, International Affairs, Vol. 60, No. 4.
- ECKART, ARNOLD (1992) *"German foreign policy and Unification"*, International Affairs, Vol. 67, No. 3.
- EDWARDS, GEOFFREY (1984) *"Europe and the Falkland Islands crisis"*, Journal of Common Market Studies, Vol. 22, No. 4.
- FEARON, JAMES D. (1998) *"Bargaining, Enforcement, and International Cooperation"* en International Organization, Vol. 52, No. 2, Spring.
- GINSBERG, ROY (1989) *Foreign policy action in the European Community: The politics of scale*, London, Adamantine.
- GOODWIN, GEOFFREY (1973) *"A European Community Foreign Policy?"*, Journal of Common Market Studies, Vol. 12, No. 1.
- HILL, CHRISTOPHER (1983) *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, London, George Allen & Unwin
- \_\_\_\_\_. (1991) *"The European Community - Towards a Common Foreign and Security Policy"*, World Today, Vol. 47.
- HURD, DOUGLAS (1994) *"Developing the Common Foreign and Security Policy"*, International Affairs, Vol. 70, No. 3, July.
- LEIGH, MICHAEL (1976) *"Linkage politics: the French referendum and the Paris Summit of 1972"*, Journal of Common Market Studies, Vol. 14.
- PALOMARES, GUSTAVO (1997) *"Reforma y desaparición de fronteras en la Unión"*, Ponencia presentada en el Seminario Internacional IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN Y LA REGIONALIZACIÓN CONTINENTAL EN LAS SOBERANÍAS NACIONALES, (en imprenta), San Cristóbal, CEFI.
- PARDILIS, ANASTASIA (1987) *"European Cooperation and the United States"*, Journal of Common Market Studies, Vol. 25, No. 4.
- RAMET, SABRINA PETRA (1993) *"Yugoslavia and the two Germans"*, en Dirk Verheyen & Christian Soe, *The Germans and their neighbors*, Oxford, Westview Press.
- REVISTA SCALA, (1993) Edición especial de la Comunidad, Alemania, No. 1, Ene/Febr. 1993.
- UNWIN, PETER (1981) *"Britain foreign policy opportunities: Part I the global context"*, International Affairs, Vol. 57, No. 2.
- VERNET, DANIEL (1992) *"The dilemma of French Foreign Policy"*, International Affairs, Vol. 68, No. 4.
- WRIGHT, CLAUDIA (1982) *"Libya and the West: Headlong into confrontation"*, International Affairs, Vol. 58, No. 1.
- WALLACE, WILLIAM (1973) *"British external relations and the European Community: the changing context of foreign policy making"*, Journal of Common Market Studies, Vol. 12, No. 1.