

Análisis teórico de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea

European Union's Common Foreign and Security Policy: A theoretical analysis

María del Carmen Sandoval Velasco*

Resumen

En la presente nota se hace una reflexión y análisis en torno al desarrollo y construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, así como sus características, poniendo especial interés en la recuperación de ciertos enfoques teóricos de Relaciones Internacionales y de la integración europea para abordar su estudio y explicación.

Palabras clave: Unión Europea, Política Exterior y de Seguridad Común, Estado Nación, teorías de Relaciones Internacionales, teorías de la integración europea.

Abstract

The following note analyzes and describes the development and construction of European Union's Foreign Common and Security Policy and its characteristics. It offers a theoretical explanation based on the rescue of some concepts and main thesis of International Relations and European integration theories.

Key Words: European Union, Common Foreign and Security Policy, Nation State, International Relations theories, theories of European integration.

Introducción

A lo largo de más de 50 años de existencia, el proceso de integración europeo no sólo ha dado lugar a transformaciones al interior de los Estados que forman parte de él, sino que ha incidido en los cambios que se han presentado en la estructura del sistema internacional, los cuales han estimulado la reflexión teórica que se ha dado en torno a dicho proceso dentro de las Ciencias Sociales,

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Especialidad en Estudios de la Integración Europea por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Universidad Autónoma de Barcelona.

en particular de Relaciones Internacionales. Los debates entre distintos enfoques teóricos, en ocasiones provenientes de las teorías de Relaciones Internacionales y de Ciencia Política, han estado presentes durante el desarrollo histórico y evolución del fenómeno del proceso de integración que se ha venido dando en Europa. Por esta razón, se puede decir que la teoría se construye en función de la realidad y la explica. A medida que se presentan transformaciones en el proceso de integración europeo (avanza, se enfrenta a crisis, genera reformas institucionales, etc.), se construyen los enfoques teóricos, se generan debates al interior de la comunidad académica y surgen distintas interpretaciones y concepciones sobre este fenómeno.

En la actualidad, la Unión Europea (UE) transita por un periodo de cambio, que se ha generado en gran parte a causa de la reciente entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el cual reforma en gran medida cuestiones relativas al funcionamiento de la Unión, en cuanto a toma de decisiones y estructura institucional, principalmente. Este hecho responde a necesidades y retos a los que se ha venido enfrentando para adecuarse a su realidad regional-espacial y a la dinámica que caracteriza a la sociedad internacional de nuestros días, lo cual también ha dado lugar a la reflexión y análisis sobre el proceso de integración en el que está inmersa.

En las últimas dos décadas, sobre todo a partir de la firma y entrada en vigor del Tratado de Maastricht y la consolidación de la unión económica y monetaria, se ha tendido a considerar a la UE como un actor internacional con un peso significativo en el ámbito económico, pero muy débil en el aspecto político. Esto se debe en gran medida a que en pocas ocasiones se tienen en cuenta los avances y esfuerzos que han tenido lugar a su interior en torno al aumento de la capacidad de cooperación política entre sus miembros y la construcción paulatina de ciertos espacios políticos comunes, como lo es el caso de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Esta última representa un ámbito de acción y cooperación política de naturaleza intergubernamental entre los Estados miembros, que se ha desarrollado en la UE y que ha generado cambios tanto en los Estados como en el mismo proceso de integración. Es evidente que la UE no ha logrado avanzar de la misma forma en el ámbito político que en el económico, pero esto no significa un retroceso ni una debilidad, pues es un fenómeno que se caracteriza por ser un proceso en construcción.

El carácter intergubernamental de la PESC y la inexistencia de la supranacionalidad en este ámbito no implican que en ciertas cuestiones relacionadas con la política exterior y de seguridad no se puedan adoptar posiciones y acciones de manera conjunta. La UE ha desarrollado mecanismos e instrumentos políticos para incrementar el papel de la PESC y su propia capacidad de acción como una sola entidad en la esfera internacional. Esto representa un importante avance en este ámbito, pues independientemente de

que los Estados miembros sigan teniendo el control sobre sus políticas exteriores y en varias ocasiones distintos intereses nacionales y prioridades, han logrado alcanzar el consenso y acuerdos para establecer objetivos de carácter común, lo cual ha sido, en gran medida, resultado del proceso de integración del cual forman parte y su lugar dentro del sistema internacional. Lo importante es tener en cuenta la manera en la que la integración genera cambios en los Estados y en su forma de relacionarse con el exterior, así como cuestionarse cómo y por qué se ha logrado establecer una política exterior y de seguridad común, cómo ha evolucionado, qué mecanismos e instrumentos se han creado y sobre todo, cómo funciona y cómo puede explicarse. Estas son algunas de las cuestiones que se intentarán responder en este texto.

La existencia de una política exterior y de seguridad de carácter común, supone un elemento de suma importancia tanto para la UE como para el sistema internacional, pues ha logrado adquirir un papel significativo dentro de este último. Así, la hipótesis central que se plantea es que la construcción de una política exterior europea tiene que ser explicada de manera distinta a la concepción de la política exterior de los Estados nación, pues ella no constituye un Estado, ni tiende a serlo. Por esta razón, se afirma que las teorías de Relaciones Internacionales y de la integración pueden otorgar ciertos elementos significativos para el análisis y explicación del funcionamiento de la PESC. Lo importante es no limitarse a una sola teoría, sino retomar variables y conceptos de algunas de ellas para intentar explicar la naturaleza de esa política. Por ello, lo que se propone en este trabajo es la combinación de ciertas variables, conceptos y dimensiones de algunas teorías para lograr una explicación más adecuada de uno de los ámbitos que más ha generado debates y polémicas dentro del estudio de la integración europea, y que además, constituye un elemento que poco a poco ha ido cobrando mayor relevancia y peso dentro del desarrollo del carácter político de la UE: la PESC.

Para explicar y comprender la PESC se sugiere en este trabajo la recuperación de algunos enfoques teóricos de Relaciones Internacionales y de las teorías de la integración europea, por ello se ha dividido en tres partes: en la primera se establecen precisiones conceptuales de la PESC y los elementos que tradicionalmente han caracterizado a la política exterior de los Estados nación. En la segunda, se hace un breve recuento sobre la construcción de la política exterior y de seguridad común a lo largo del desarrollo histórico del proceso de integración, con el objetivo de dar a conocer la forma en la que ésta ha evolucionado y se ha construido. Asimismo se señala la importancia y el papel de los Estados miembros de la Unión en la construcción de la PESC. Finalmente, en la última parte, después de haber hecho referencia a la naturaleza, desarrollo y evolución de la PESC, se hace una reflexión teórica en torno a ella y se propone

retomar algunos elementos y variables de las teorías neorrealista, neofuncionalista, neoinstitucionalista e intergubernamental.

1. La naturaleza de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea y sus particularidades frente a la política exterior estatal

El proceso de integración que ha tenido lugar en Europa hizo necesaria la creación de una política exterior y de seguridad de carácter común, mediante la cual, los Estados miembros pudieran responder a ciertos problemas y situaciones internacionales de manera conjunta. El mismo desarrollo y evolución de la integración ha contribuido a la generación de espacios de cooperación política y actuación entre los Estados miembros, además de que se han desarrollado nuevas formas de "hacer política exterior". Lo anterior hace referencia a la singularidad de la política exterior y de seguridad europea, la cual presenta diferencias a la de la concepción tradicional de la política exterior de un Estado.

La PESC puede verse como un mecanismo intergubernamental de política exterior, lo que significa que los Estados miembros desempeñan un papel fundamental en la definición de la PESC y en la toma de decisiones en este ámbito, los cuales en ocasiones llegan a acuerdos y consensos sobre cuestiones específicas. "La Política Exterior y de Seguridad es un campo en el que la autoridad fundamental sigue correspondiendo a los gobiernos de la UE, aunque también intervienen la Comisión Europea y, en menor medida, el Parlamento Europeo."¹ Esto supone que los Estados miembros definen, controlan y deciden sobre la política exterior común en colaboración con las instituciones europeas. No obstante, el carácter común de esta política, es lo que la diferencia en gran medida de la política exterior nacional.

1.1. La concepción tradicional de la política exterior estatal

Para comprender las diferencias entre la PESC y la política exterior de los Estados nación es necesario hacer referencia a ciertos conceptos. En primer lugar, se debe tener en cuenta que, como ya se ha mencionado, la UE no es un Estado, razón por la cual sus políticas no pueden ser explicadas de la misma forma que las políticas nacionales, independientemente si se hace referencia a las mismas

¹"Política Exterior y de Seguridad", en Sitio oficial de la Unión Europea , disponible en [http://europa.eu/pol/cfsp/index_es.htm]

categorías y conceptos que se utilizan para explicar la política exterior de los Estados. Aunque existan conceptos propios del Estado que sirven para caracterizar mucho del funcionamiento de la PESC y de la UE en general,² es importante tener en cuenta que son utilizados para definir realidades distintas.

Tradicionalmente, la política exterior de un Estado se ha concebido como reflejo de la política doméstica y los intereses nacionales. Estos últimos, se entienden como el eje articulador de toda política exterior. El interés nacional, "... puede ser entendido como aquellas necesidades vitales que un Estado tiene para garantizar su propia existencia y su funcionalidad."³ Los Estados diseñan su política exterior en función de sus intereses y proyectos específicos en relación con el ámbito interno e internacional. El dominio sobre la política exterior está estrechamente relacionado con el concepto de soberanía: los Estados tienen la facultad y capacidad de controlar su territorio nacional y regular los asuntos que atañen a la sociedad que se encuentra en dicho espacio territorial. En el ámbito externo, la soberanía estatal implica la independencia frente a otros Estados y el reconocimiento de igualdad jurídica formal dentro de la comunidad internacional. Sin embargo, debido a la desigualdad real de carácter político existente entre los Estados en el sistema internacional, uno de los intereses primordiales para estos actores es el asegurar su supervivencia, por esta razón salvaguardar la seguridad nacional es uno de los principales objetivos de los Estados. Así, se puede decir que el Estado formula su política exterior, toma decisiones, emprende acciones y utiliza instrumentos para llevarla a cabo de conformidad con sus intereses nacionales y sus propios objetivos en relación a los demás actores de la comunidad internacional.

Desde la concepción estatocéntrica del Realismo Político en Relaciones Internacionales, el Estado es el único actor capaz de generar una política exterior y de seguridad, lo cual hace en función de sus intereses nacionales que se definen en términos de poder.⁴ Esta visión tiene todavía resonancias

² La mayoría de los conceptos con los que se intenta explicar el proceso de integración europea, hacen referencia a conceptos y categorías estatales: sistema político, instituciones, gobernanza, gobernabilidad, soberanía, política exterior, interés, competencias, facultades, etc. Se pueden enumerar bastantes. No se intenta desacreditar el uso de dichos conceptos, sino diferenciarlos en su significado, dependiendo de la realidad que se trate: Estado-nación; Unión Europea.

³ Roberto Domínguez y Rafael Velázquez Flores, "La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea", en Roberto Domínguez y Alejandro Chanona (Coords.) *Europa en transformación: procesos políticos, económicos y sociales*, UNAM, Universidad de Quintana Roo, Plaza y Valdés, México, 2000, p. 253.

⁴ Véase Hans J. Morgenthau, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, edición revisada por Kenneth W. Thompson, Traduc. Herber W. Olivera. 2a. ed. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1986, pp. 1-62.

importantes entre la comunidad de científicos sociales, sobre todo de Relaciones Internacionales. No obstante, es importante tener en cuenta que las grandes transformaciones a nivel global que han tenido lugar en distintos ámbitos de la realidad internacional, tales como el crecimiento de los sistemas económico y de comunicaciones y el incremento de la interrelación entre diferentes sociedades, entre otras, han generado distintas formas de vínculos entre los actores estatales y no estatales y, por lo tanto, en la forma en la que delinean sus políticas exteriores y en la que en ocasiones actúan de manera colectiva a través de alianzas, buscando lograr ciertos objetivos.⁵ Siguiendo las tesis realistas, se podría decir que la PESC forma parte de la política exterior de los Estados miembros de la UE y que el interés nacional de dichos Estados se refleja en la forma en la que esta entidad ha desarrollado una política exterior y de seguridad de carácter común. El proceso de integración es reflejo de la voluntad política de los Estados y los ámbitos o espacios de cooperación que se generen en la UE responden a los intereses nacionales de los países miembros, los cuales tienen como objetivo principal asegurar su supervivencia e incrementar su poder político. Para los realistas, la PESC es política doméstica, pues forma parte de su política exterior nacional y se define en función de los intereses de los Estados miembros.

1.2. Las particularidades de la PESC

En el caso de la Unión Europea, se ha logrado construir una política exterior y de seguridad de carácter común, distinta a la política exterior estatal, pues como ya se ha apuntado anteriormente, no es una política exterior que defina un solo Estado ni es únicamente reflejo de la política doméstica de un Estado nación, sino de los intereses comunes de un conjunto de Estados, basada en la cooperación entre los miembros y que ha estado marcada por el mismo proceso de integración y los cambios dentro del sistema internacional.⁶ La PESC funciona por medio de acuerdos intergubernamentales entre los países miembros, los cuales atribuyen ciertas facultades y competencias a la Unión en cuestiones relacionadas con la política exterior y de seguridad,⁷ y que responden a ciertos

⁵ Michael Smith, "European foreign and security policy", en Simon Bulmer (Ed.), *Governing the European Union*, Sage Publications, United Kingdom, 2001, pp. 258-259.

⁶ Se pueden identificar tres elementos o factores que han marcado la creación y construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común en la Unión Europea: los Estados nación, el proceso de integración y el sistema internacional. Se profundizará sobre ellos en el tercer apartado cuando se exponga la reflexión teórica en torno a la PESC.

⁷ Como ejemplo de estas competencias atribuidas se encuentra la capacidad de la Unión para

intereses y objetivos que han sido planteados de manera conjunta y que buscan un fin común, los cuales se establecen mediante el acuerdo y consenso entre los Estados. La atribución de competencias⁸ no solamente tiene que ver con los intereses nacionales de los Estados miembros y la búsqueda de beneficios, sino que se debe en gran medida a la incidencia que ha tenido el proceso de integración en los Estados miembros y las necesidades que dicho proceso ha generado y a las cuales los Estados miembros han tenido que responder.

El hecho de que un conjunto de Estados hayan decidido, haciendo uso de su voluntad política, construir una política exterior y de seguridad común, constituye un cambio en la manera de concebir a la política exterior, pues esta ya no se remite sólo a los actores estatales ni a sus intereses nacionales, sino a una entidad distinta. La UE, ha logrado desarrollar una política exterior, que en efecto, aún no logra consolidarse, puesto que se ha dado de forma gradual y un tanto lenta, pero que existe.

Una de las tendencias centrales que han marcado el desarrollo de la PESC es que existen cada vez mayores compromisos entre los Estados miembros en el ámbito de sus acciones externas, así como "...una mayor necesidad de reforzar una identidad común en el mundo."⁹ Esto ha llevado a los Estados miembros dentro del marco del proceso de integración, a elaborar una política exterior y de seguridad de carácter común y a posicionar a la UE como un actor internacional de gran relevancia y que incide en las relaciones internacionales contemporáneas. Los Estados miembros de la UE no actúan solamente de manera unilateral,¹⁰ sino de manera conjunta, por medio de los mecanismos e instrumentos de la PESC.

celebrar acuerdos internacionales y tratados con terceros países de manera autónoma, la representación de la UE en ciertos organismos y foros internacionales, la política de cooperación y ayuda al desarrollo común hacia terceros países, las misiones de ayuda humanitaria y mantenimiento de la paz, entre otros.

⁸ Es necesario precisar que "atribución de competencias" no es lo mismo que "cesión de soberanía". Los Estados miembros de la UE no "ceden" soberanía a entidades que se encuentran por arriba de ellos (instituciones supranacionales), ni tampoco ceden competencias, sino que las atribuyen mediante un acto soberano. La soberanía es una característica propia del Estado, es indivisible e intransferible. El Estado por sí solo es soberano.

⁹ Roberto Domínguez y Rafael Velázquez, *op. cit.*, p. 255.

¹⁰ Hay que señalar que la integración que se ha venido dando en Europa también condiciona los mecanismos de la acción unilateral de los Estados miembros de la UE en materia de política exterior.

2. La evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE

2.1. Los inicios de la cooperación política en Europa en el marco del proceso de integración y el surgimiento de la PESC

Los antecedentes de la PESC se remontan a la década de los setenta, periodo en el cual los Estados miembros de la Comunidad Europea (CE) comenzaron a desarrollar mecanismos de cooperación en el ámbito de sus relaciones exteriores, sobre todo hacia Europa del este, creando así lo que se conoce como la Cooperación Política Europea (CPE), misma que se introduce en los tratados hasta la firma del Acta Única Europea en 1986. La CPE dio lugar al establecimiento de reuniones periódicas entre los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, las cuales buscaban alcanzar el entendimiento mutuo sobre ciertos temas de la esfera internacional, manteniendo así un carácter totalmente intergubernamental. Sin embargo, “la CPE nunca logró ser eficiente ni efectiva... pues el consenso requerido para alcanzar posiciones comunes pocas veces logró materializarse”.¹¹ Además de que la CPE no tenía por objetivo crear una política exterior común, pues simplemente se centraba en cuestiones de coordinación de las políticas exteriores de los Estados miembros en temas específicos. Lo importante es tener en cuenta que a pesar de esto, el esfuerzo e interés por crear un mecanismo de cooperación política entre los Estados miembros para plantear posiciones comunes frente al exterior, supuso un avance dentro del proceso de integración, pues ya no eran solamente los temas económicos a los que se les prestaba importancia, sino que comenzaron a surgir nuevos ámbitos relevantes para la CE, que poco a poco fueron desarrollándose.

El fin de la Guerra Fría y los cambios ocurridos en la estructura del sistema internacional a finales de los ochenta y principios de los noventa, aunados a la evolución del mismo proceso de integración, incidieron en el establecimiento de una política exterior y de seguridad común en Europa, la cual se instituyó como el segundo pilar de la UE por medio del Tratado de Maastricht en 1992. Dicho tratado implantó una serie de objetivos de la PESC y mecanismos para llevarla a cabo, entre los cuales se encuentran los siguientes: salvaguardar los valores comunes, los intereses y la independencia de la Unión; fortalecer la seguridad de los Estados miembros y la UE; promover la

¹¹ Finn Laursen, “Introduction: The EU as a foreign policy actor”, en Finn Laursen (Ed.), *The European Union as a Foreign and Security Policy Actor*, EUCE, Dalhousie University, NS, Canada, 2009, p. 2. Traducción libre.

cooperación internacional; preservar la paz y fortalecer la seguridad internacional; el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.¹² Asimismo se menciona en el tratado una *solidaridad política mutua* entre los Estados de la UE, esto supone un cambio y avance en el desarrollo de una política exterior y de seguridad común en el sentido de que se ve más clara la voluntad y el interés por incrementar la cooperación política en esta área. Así, se establece en el tratado que:

La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad... y los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales.¹³

Se puede observar cómo en el tratado se le da a la Unión la facultad de definir los lineamientos de una política exterior y de seguridad común, la cual estará marcada por el consenso y acuerdo que exista entre los Estados miembros dentro del marco de las instituciones, como el Consejo de ministros de asuntos exteriores y el Consejo Europeo, para generar mecanismos de acción política y decisiones en este ámbito.

Maastricht supuso un intento de la UE por responder a los retos que planteaba el escenario interno y externo, tales como la validez del modelo de potencia civil que representaba, el interés por desarrollar una identidad propia de seguridad y defensa y la utilidad de los mecanismos creados durante la Guerra Fría, como la Alianza Atlántica. Por esta razón, en las siguientes reformas que se hicieron a los tratados, se crea la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), la cual dotó a la PESD de un componente más político con capacidades militares (sin que esto implicara el uso del poder militar). Esto hizo de la UE un actor internacional capaz de utilizar herramientas para gestionar o prevenir conflictos y crisis internacionales de forma distinta a otros actores como Estados Unidos, pues el manejo de este tipo de situaciones conflictivas no se ha centrado en el uso de la fuerza y los medios militares, además de que supuso una continuidad en la construcción de una política exterior y de seguridad con mayores instrumentos y capacidad de acción a nivel global. Esto demuestra, en cierto sentido, el interés de los Estados miembros por posicionar a la UE

¹² Título v del Tratado de la Unión Europea, "Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común", disponible en [http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325ES.000501.html]

¹³ *Ídem*.

como un actor internacional capaz de utilizar mecanismos y herramientas para gestionar algún conflicto.¹⁴

2.2 El papel de los Estados miembros en la construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común

El consenso entre los Estados miembros de la UE en materia de política exterior se logra a través de la negociación, cooperación y acuerdos intergubernamentales. La PESC "... es un deber intergubernamental de los Estados miembros de la UE. Es 'deber' en la medida en que los Estados han aceptado los compromisos comunitarios en materia de la PESC; es intergubernamental todavía, ya que los Estados tienen un margen de maniobra para anteponer sus intereses nacionales sobre los comunitarios".¹⁵ Es decir, los Estados miembros aceptan las disposiciones establecidas en los tratados de la Unión para actuar en el ámbito de la PESC, pero mantienen un importante control sobre la toma de decisiones. Éstas son tomadas en su mayoría por el Consejo Europeo,¹⁶ el cual establece las 'estrategias comunes de la UE' en PESC, que se votan por unanimidad. Existen dos mecanismos principales que el Consejo Europeo (de carácter intergubernamental) ha establecido: 1) posiciones comunes –bajo este mecanismo la UE adopta posturas comunes con respecto a temas regionales frente a terceros países y organizaciones internacionales, y 2) acciones conjuntas– que son acciones operativas comunes en ciertas cuestiones.¹⁷ Por su parte, el Consejo de Ministros,¹⁸ también juega un papel sumamente importante en este ámbito, pues al interior de esta institución se negocia y se formula la política exterior común de la UE, pero bajo la supervisión del Consejo Europeo.

¹⁴ Como ejemplo de estos instrumentos se encuentran las misiones Petersberg de la Política Común de Seguridad y Defensa (antes PESC) que forma parte de la PESC.

¹⁵ Roberto Domínguez y Rafael Velázquez, *op. cit.*, p. 261.

¹⁶ El Consejo Europeo se conforma por los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros de la UE y es asistido por los ministros de asuntos exteriores de cada uno. Los representantes de los Estados miembros de la UE se reúnen al interior del Consejo y dan a conocer sus intereses nacionales, negocian y establecen acuerdos para generar objetivos comunes y disposiciones en ciertos temas y áreas. Véase "Consejo Europeo", Sitio oficial de la UE disponible en [http://ec.europa.eu/archives/european-council/index_es.htm]

¹⁷ Roberto Domínguez y Rafael Velázquez, *op. cit.*, p. 262.

¹⁸ Su nombre oficial es Consejo de la Unión Europea. Compuesto por un ministro por Estado miembro. En el caso de los temas relacionados con la PESC, los ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros se reúnen al interior del "Consejo de asuntos generales y relaciones exteriores". Véase "El Consejo de la Unión Europea", Sitio oficial de la UE http://europa.eu/institutions/inst/council/index_es.htm

Se puede decir que resulta complicada la creación y consolidación de la supranacionalidad en el ámbito de la *PESC*, ya que los objetivos e intereses de los Estados miembros siempre estarán presentes. “Tradicionalmente los Estados se han preocupado por su seguridad y sus propios intereses y prioridades nacionales, pero han accedido a ceder una parte de esta autonomía en situaciones de amenaza o en los casos en los que la acción colectiva asegure beneficios nacionales”.¹⁹ Son los Estados miembros los que mantienen el control sobre sus intereses y determinan sus propias políticas exterior y de seguridad. No obstante, en algunas ocasiones, se pueden establecer posturas y acciones comunes en este ámbito, las cuales son representadas por la Comisión. Los actores estatales están dispuestos a llevar a cabo acciones conjuntas y adoptar ciertas posturas en materia de política exterior, lo cual, como se mencionó en el primer punto de este trabajo, representa una nueva forma de hacer política exterior que no se remite a la estatal, sino a la acción política de la Unión Europea en su conjunto y su proyección hacia el exterior.

2.3. Las reformas a los tratados y su incidencia en el desarrollo de la política exterior y de seguridad europea: el Tratado de Lisboa

Los cambios introducidos en los tratados en torno a la *PESC* han estado presentes desde la firma de Maastricht y hasta el último tratado que ha modificado las disposiciones establecidas en los anteriores: el Tratado de Lisboa. No es mi intención hacer un análisis extenso sobre las innovaciones introducidas en materia de política exterior y seguridad común, pero sí mencionar las más importantes y tenerlas en cuenta, con el objetivo de mostrar cómo se ha venido dando una importante evolución en este ámbito que responde a diversos factores internos y externos, los cuales han determinado en gran medida el interés por el desarrollo de una política exterior distinta, más coherente con lo que es la UE y su papel a nivel internacional.

Con el Tratado de Amsterdam (1997), se creó la figura del Alto Representante de la *PESC*, el cual trabajaba de manera conjunta con el presidente de la Comisión, pero al momento en el que entra en vigor el Tratado de Lisboa,²⁰ la figura del representante de la *PESC* es “sustituida” por la del Alto Representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad de la Unión, que también es vicepresidente de la Comisión Europea, el cual se encarga de representar a la Unión en el ámbito internacional en cuestiones relacionadas con la *PESC* y es

¹⁹ Michael Smith, *op. cit.*, p. 257.

²⁰Véase “Tratado de Lisboa”, disponible en [<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:HTML>]

asistido por el Servicio Europeo de Acción Exterior - que también se crea con Lisboa, y que está compuesto por funcionarios del Consejo, la Comisión y de los Estados miembros. Es importante señalar que aún quedan muchas dudas sobre las tareas y funciones del Alto Representante y sobre la forma en la que las llevará a cabo y en concordancia con su "doble personalidad", al igual que existe cierta incertidumbre sobre el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior.²¹ Sin embargo, la decisión de introducir esta figura y este cuerpo diplomático europeo en el tratado, marca un progreso importante en la construcción de una política exterior y de seguridad más coherente y reforzada, independientemente de si actualmente no se han terminado por clarificar ciertas cuestiones referentes a sus facultades y acción en la representación externa de la UE.

Por otro lado, el interés porque la Unión actúe como una sola entidad a nivel internacional, representa también un paso más en la evolución de la PESC, el cual se plasma en Lisboa introduciendo la personalidad jurídica de la UE. La Unión tiene la facultad de celebrar acuerdos y tratados internacionales con terceros países y regiones, así como participar en foros y organismos internacionales. La personalidad jurídica le otorga un carácter más coherente a la acción y política exterior europea. Vemos así, cómo la política exterior ya no sólo se basa en el control y manejo por parte de los Estados miembros de manera unilateral, sino que existe ya una entidad, con personalidad jurídica propia, capaz de llevar una política exterior común.

Existen muchos otros cambios que se introducen con Lisboa y que contribuyen al desarrollo y construcción de la PESC, tales como la extensión de las misiones Petersberg en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), la cooperación estructurada permanente, la cláusula de defensa mutua y las facultades y capacidad de decisión del Parlamento Europeo en temas relacionados con la PESC en igualdad de condiciones que el Consejo.²² Todos estos aspectos nuevos que ya forman parte de la política exterior y de seguridad y defensa de la UE, incrementan las capacidades y facultades de la acción política de la Unión, y que son resultado del acuerdo intergubernamental y de los intereses de los gobiernos de los Estados miembros por decidir de manera conjunta, crear estos instrumentos de política exterior y atribuir ciertas

²¹ Véase Natividad Fernández Sola, "El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea", Documento de Trabajo No. 46, *Real Instituto Elcano*, 2008, disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/585fab004f0198818490e43170baead1/DT46_Fernandez_Sola_servicio_exterior_UE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=585fab004f0198818490e43170baead1]]

²² Véase "Tratado de Lisboa", *op. cit.*

competencias y facultades a la Unión, para actuar en el ámbito internacional como una sola entidad sin que esto signifique la pérdida del manejo sobre sus propias políticas exteriores, sino un factor que contribuye al cambio y al avance en la construcción del proceso de integración.

3. Reflexión teórica en torno a la PESC y su funcionamiento: la conjunción de variables de los enfoques neorrealista, neofuncionalista, neoinstitucionalista e intergubernamentalista

Después de haber hecho un breve recuento y reflexión sobre la forma en la que se ha venido construyendo la PESC, resulta necesario explicar cómo y por qué se ha construido y evolucionado y cuáles son las variables y elementos que pueden permitir aproximarse a una mejor explicación sobre su funcionamiento. Para esto, se tomarán distintas dimensiones de cuatro teorías: dos de carácter realista (neorrealismo e intergubernamentalismo liberal) y dos teorías de la integración: el neofuncionalismo y el neoinstitucionalismo, con el objetivo de intentar recuperar varios componentes y niveles de análisis emanados de dichas teorías para estudiar y comprender la naturaleza específica de la PESC.

Cada una de las teorías mencionadas por sí solas no explican la PESC en su totalidad, pues contienen distintos elementos y variables en los que cada una centra su análisis. Si la explicación de la PESC sólo se basa en una teoría, se corre el riesgo de dejar de lado ciertos elementos importantes que resultan clave para su comprensión.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que la construcción de la PESC y los cambios que se han introducido con las reformas a los tratados de la Unión, han tenido lugar gracias a tres factores principales: el contexto internacional, la evolución histórica del proceso de integración y el papel e intereses de los Estados miembros, factores que están en estrecha relación. Los Estados miembros deciden construir una política exterior de carácter común, se encuentran inmersos en el sistema internacional y son afectados por él, además de que forman parte de un proceso de integración en construcción, el cual genera cambios en su forma de hacer política exterior y determinar sus intereses nacionales. El contexto histórico internacional y el hecho de pertenecer a la UE inciden en sus prioridades y en la definición de sus intereses nacionales.

Así, se pueden distinguir tres dimensiones: la internacional, la europea y la nacional. Estas tres son el fundamento para la comprensión de la construcción de la PESC, su evolución y funcionamiento, y son variables que se encuentran de manera separada en las cuatro teorías antes mencionadas.

3.1. La dimensión internacional y el papel de los Estados dentro del enfoque neorrealista

El neorrealismo tiene en cuenta la dimensión internacional y la manera en la que la estructura y las fuerzas del sistema internacional inciden en el comportamiento de los Estados.²³ Se basa en el estudio de la conducta de los Estados en la política internacional y en la posibilidad de existencia del conflicto a nivel global y el grado de estabilidad que es posible lograr dentro del sistema. En el caso de la Unión Europea, la posibilidad de conflicto entre sus miembros es nula, lo cual, visto desde la perspectiva neorrealista, amplía la posibilidad de estabilidad al interior de la región, es decir, de crear una “zona de paz”, lo cual incrementa su seguridad y las posibilidades de defenderse de manera colectiva al momento de enfrentarse a amenazas externas.²⁴ Es decir, la posibilidad de una mayor cooperación en el ámbito de la política exterior en la UE, incrementará en la medida en la que no existe conflicto al interior y aumenta el conflicto al exterior (sistema internacional). Esta cooperación se debe, siguiendo las tesis neorrealistas, a la forma en la que se dan las relaciones entre los Estados europeos que se encuentran dentro del sistema internacional y cómo estas relaciones están organizadas y afectan su comportamiento.²⁵ Como se mencionó anteriormente, un ejemplo claro de cómo ha incidido la estructura y dinámica del sistema internacional en la formulación de una política exterior y de seguridad común, fue el fin de la Guerra Fría y del sistema bipolar a finales de los ochenta y la década de los noventa. Los factores externos propiciaron el desarrollo de una cooperación en la UE en materia de política exterior y de seguridad, marcada por el interés de la Unión por fortalecer su papel como actor internacional, adquirir presencia en la resolución de ciertos conflictos internacionales y aumentar su capacidad del uso de herramientas para gestionar crisis y otras situaciones de la esfera internacional y posicionarse como una potencia civil.

Como se puede observar, una de las variables de la corriente neorrealista se centra en el análisis de la dimensión internacional: las relaciones interestatales dentro del sistema internacional y la forma en la que éste influye en los actores estatales. Esto, sin duda, constituye una importante herramienta de análisis

²³ Véase Kenneth N. Waltz, “Realist Thought and Neorealist Theory”, en Charles W. Kegley Jr., *Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge*. St. Martin's Press, Nueva York, pp. 67-81.

²⁴ Véase Finn Laursen, *op. cit.*, p. 76.

²⁵ Véase Robert O. Keohane (Ed.), “Realism, Neorealism and the Study of World Politics”, en *Neorealism and its critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1986, pp. 1-26.

para la explicación de la política exterior y de seguridad europea, pues los Estados miembros de la UE están expuestos al sistema internacional y a su estructura, y la forma en la que definen su política exterior está determinada en gran medida por la dinámica del sistema internacional. No obstante, el neorrealismo deja de lado otras dimensiones como la europea y la doméstica, es decir, se limita a la internacional sin tener en cuenta otros elementos fundamentales para el estudio de la PESC, razón por la cual, lo que se propone aquí, es retomar del neorrealismo la premisa de la incidencia del sistema internacional en la acción y relaciones estatales y la importancia que le otorga a la dimensión internacional y buscar en otras teorías los elementos y variables que, de manera conjunta, pueden lograr establecer un modelo explicativo completo para el estudio de la PESC.

3.2. La dimensión europea como variable de análisis del neofuncionalismo y el neoinstitucionalismo y su trascendencia para la explicación de la PESC

Después de la dimensión internacional, el segundo elemento que hay que tener en cuenta para explicar la PESC se centra en la dimensión europea. La incidencia de ésta en la formulación de una política exterior común es una de las variables que no proporciona el neorrealismo, pero que se encuentra en el análisis del neofuncionalismo y neoinstitucionalismo. La premisa central del primero hace referencia a la integración gradual de las diferentes áreas económicas y políticas por medio del *spillover* o desbordamiento y la existencia del carácter supranacional de la Unión. “La integración es un proceso de crecimiento sector por sector [que se da] mediante el ‘desbordamiento’ (*spillover*) desde sectores técnicos exitosos a otros técnicos y políticos”.²⁶ Según esta corriente, el *spillover* dará lugar a la expansión de la integración hacia otras áreas no económicas, incluyendo la política exterior.²⁷ Sin embargo esto último puede ser puesto en cuestión, pues como lo ha mostrado la realidad europea, el desbordamiento se ha dado en áreas meramente económicas,²⁸ no políticas.

No obstante la existencia de esta “debilidad” del neofuncionalismo para explicar la integración en todos los ámbitos, puede aportar otros elementos para la explicación de la PESC, como lo es el sistema europeo, es decir, la dinámica

²⁶ Nicolás Mariscal, *Teorías políticas de la integración europea*, Tecnos, Madrid, 2003, p. 26.

²⁷ Véase Ernst Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford University Press, Stanford, 1958.

²⁸ A pesar de esto, hoy en día debido a la situación de crisis monetaria y de la deuda que se vive en la Unión Europea, el éxito de la integración económica es un elemento que ha generado dudas al igual que la capacidad del enfoque neofuncionalista para explicar la realidad europea.

del proceso de integración en el cual los Estados miembros se encuentran inmersos y que sin duda, ha generado cambios en la forma en la que la UE ha establecido una cooperación política, lo cual puede verse a lo largo de su desarrollo histórico y que se han traducido en las diferentes reformas a los tratados que han tenido lugar.²⁹ Asimismo, la búsqueda de beneficios colectivos europeos también ha dado lugar a la "politización" de la construcción institucional de la PESC.³⁰ La UE ha logrado tratar problemas que son comunes a los Estados, de manera conjunta por medio de sus instituciones y desde una dimensión regional, europea hacia el exterior. Esto no lo considera el neorrealismo pues se centra sólo en los cambios del sistema y estructura internacional como el motor de acción de los Estados nacionales.

Si se hace otra lectura del neofuncionalismo para la explicación de la PESC, se puede señalar que, el mismo proceso de integración tiene efectos importantes en el desarrollo de una política exterior y de seguridad de carácter común, pues incide la forma en la que los Estados determinan sus preferencias y actúan. Es decir, las políticas de los Estados miembros hacia la PESC y las instituciones son influenciadas por el sistema europeo, por la dimensión regional. A diferencia del neorrealismo y del intergubernamentalismo, como se verá más adelante, el neofuncionalismo señala que las fuentes de la formación de preferencias nacionales no son ni exclusivamente internacionales ni domésticas, sino también regionales; es decir, de la misma dinámica del proceso de integración y la forma en la que éste se construye y evoluciona.

Por otro lado, esta dimensión europea de la que se ha venido hablando también se encuentra en el neoinstitucionalismo, el cual mantiene ciertas diferencias con respecto a los conceptos y variables que utiliza el neofuncionalismo, pero que también pueden ser de utilidad para el estudio y explicación de la PESC. El neoinstitucionalismo pone especial énfasis en la estructura institucional de la UE y la forma en la que el orden emanado de las instituciones -el cual se construye por medio del establecimiento de reglas y normas- incide en el comportamiento y acción estatal. Los neoinstitucionalistas sostienen que las instituciones son resultado de la construcción social y mantienen cierta autonomía frente a los Estados, la cual deriva de su capacidad para incidir en los procesos políticos, y representan "...sistemas de reglas persistentes y conectadas que prescriben comportamientos, obligan a los

²⁹ En cada uno de los tratados desde la firma del Acta Única Europea hasta Lisboa, se ha hecho referencia a la construcción de la PESC y a la cada vez mayor capacidad de la Unión en este ámbito, pues el mismo proceso de integración, aunado a la dinámica del sistema internacional, lo ha exigido.

³⁰ Finn Laursen, *op. cit.*, p. 78.

Estados y figuran expectativas".³¹ Este enfoque teórico no niega el papel central de los Estados en la construcción de la Unión Europea, pero reconoce que, dado que los Estados se encuentran inmersos en un proceso de integración, que ellos mismos han construido, sus intereses y decisiones se ven influenciadas por el orden europeo existente. En el caso de la PESC, no existe una institución supranacional que tome decisiones y controle la política exterior de la UE como una sola entidad de manera independiente de los Estados miembros, pero éstos, al interior de las instituciones europeas como el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros (en este caso ministros de exteriores) y el Parlamento Europeo, toman decisiones relacionadas en este ámbito conforme a los procedimientos y disposiciones establecidos en los tratados. Por ello, resulta importante tener en cuenta el carácter institucional de la dimensión europea para el estudio de la PESC y la forma en la que los Estados llegan a acuerdos y toman decisiones sobre este ámbito en el marco de las instituciones europeas, siguiendo procedimientos específicos, que ya no dependen de sus políticas domésticas.

Cabe mencionar, que ninguno de estos dos enfoques teóricos incluye en su análisis el nivel internacional ni el doméstico como variables explicativas determinantes para el estudio del proceso de integración europeo y en este caso, para el estudio de la PESC, se limitan al nivel europeo.

3.3. El intergubernamentalismo y la dimensión estatal como elemento fundamental para el análisis y explicación de la PESC

Hasta aquí, se ha hecho referencia a dos variables que proporcionan tres teorías: la dimensión internacional que se encuentra en el análisis neorrealista y la dimensión europea que manejan el neofuncionalismo y el neoinstitucionalismo, las cuales otorgan elementos para comprender el funcionamiento y construcción de la PESC. No obstante, si la explicación de la PESC se centra sólo en estas dos dimensiones que encontramos en las respectivas teorías, quedaría un tanto limitado, pues se dejaría de lado uno de los aspectos más importantes en la PESC: el doméstico (el estatal). Esta variable se encuentra dentro del intergubernamentalismo. Las fuerzas internacionales y europeas necesitan ser complementadas con las rondas de negociaciones y formulación de consensos

³¹ Simon Bulmer, *New institutionalism, the single market and EU governance*. Conferencia impartida en Seattle, EUA en la mesa "El reto teórico de la gobernanza europea", del 29 de mayo al 1 de junio de 1997. Universidad de Manchester, Inglaterra, p. 7, disponible en [http://aei.pitt.edu/2542/01/002862_1.PDF]

y acuerdos domésticos (al interior de cada uno de los Estados) y entre los Estados miembros de la UE, que son los que deciden en última instancia, al interior de las instituciones las disposiciones y acciones en materia de política exterior y de seguridad.

El intergubernamentalismo como enfoque teórico le otorga el papel central a los Estados dentro de la UE, pues los considera como los principales actores en la construcción del proceso de integración. Asimismo, pone especial énfasis en la autonomía de los gobiernos nacionales frente a las instituciones comunitarias, en donde la negociación y la cooperación entre los Estados son el motor del proceso de integración.³² Si trasladamos estas tesis al ámbito de la PESC, se podría decir que los Estados miembros son los actores clave en la construcción de la misma, pues las decisiones en este ámbito son tomadas a partir de la negociación y consenso alcanzado entre ellos, en donde los Estados dan a conocer sus intereses y delinear objetivos comunes. Pero es importante señalar que el proceso de integración también incide en la formación de los intereses nacionales de los Estados miembros y en el reconocimiento colectivo de ciertas metas y objetivos comunes en el ámbito de la PESC. Los Estados miembros se ven cada vez más en la necesidad de adoptar posiciones y políticas comunes en las relaciones exteriores de manera conjunta. Es cierto que la UE no tiene competencias exclusivas en el ámbito de la PESC, por lo que no siempre puede actuar como "una sola unidad". No obstante, a pesar de que los Estados tengan el monopolio del manejo de sus propias políticas exteriores y reaccionen en muchas ocasiones de manera distinta a los sucesos internacionales, en algunos casos pueden encontrar un denominador común de actuación hacia el exterior. La lógica intergubernamental de la PESC es fundamental para comprender la forma en la que funciona, cómo se toman las decisiones y se emprenden acciones en este ámbito.

Los Estados miembros, que se encuentran inmersos en el sistema internacional y son afectados por él y que forman parte del espacio europeo y del proceso de integración, también presentan cambios en su propia forma de hacer política exterior y en sus intereses nacionales, los cuales muchas veces, se convierten en "intereses europeos", es decir, el propio contexto internacional y el regional, inciden en las prioridades estatales y en la definición de sus intereses, las cuales pueden ser trasladadas al ámbito de la PESC. Lo importante es destacar que los Estados miembros de la UE han sido capaces de construir una política exterior y de seguridad común, pues se ha desarrollado un interés

³² Véase Andrew Moravcsik, *The choice for Europe: Social Purpose and State Power from Rome to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, 1998.

compartido y ha existido voluntad política para ir construyendo lo que hoy conocemos como la PESC y que sigue enfrentándose a cambios y modificaciones en su funcionamiento e instrumentos. Por esta razón, el elemento central que debe ser recuperado del enfoque intergubernamental es la dimensión estatal, es decir, la importancia del papel de los Estados miembros y de las negociaciones intergubernamentales en la construcción de una política exterior y de seguridad de carácter común.

Conclusiones

El carácter intergubernamental de la PESC no supone la debilidad de la Unión en el ámbito de la acción y política exterior. Es cierto que existen diversos factores que han dificultado la consolidación total de la PESC y el avance hacia una mayor supranacionalidad en este ámbito, sobre todo los referentes a los intereses particulares de cada uno de los Estados miembros que en ocasiones entran en conflicto y la idea del control sobre sus propias políticas exteriores. Es evidente que la integración total en este ámbito y la creación de una política exterior y de seguridad realmente consolidada y coherente resulta complicada, por las dificultades antes mencionadas. No obstante, a través del tiempo la UE ha avanzado paulatinamente en el desarrollo de la capacidad institucional de la PESC, introduciendo nuevos mecanismos e instrumentos de acciones de política exterior propios de la Unión, lo cual genera cambios en la forma en la que debe ser concebida la política exterior.

La explicación de la PESC a partir de la utilización de una sola teoría resulta limitada, pues no se toman en cuenta la totalidad de los elementos que pueden ayudar a una mejor aproximación a este fenómeno. Las variables de los cuatro enfoques teóricos que aquí se han presentado y que pueden ser complementadas y vinculadas, proveen al análisis de la PESC de una serie de variables y elementos distintos para su explicación (pero estrechamente vinculados), lo cual permite tener en cuenta las diversas dimensiones de la cooperación en materia de política exterior y de seguridad en la Unión Europea y otorga herramientas más amplias para la comprensión y estudio de la misma.

La naturaleza de la PESC y su construcción debe ser estudiada y explicada a partir de tres variables principales que manejan distintas teorías y que se han dado a conocer en este trabajo, las cuales son aproximaciones teóricas que se centran en un solo nivel, es decir, cada una de las teorías conducen sus análisis en distintas dimensiones, ninguna incluye todas las variables de análisis por sí sola, por esta razón lo que se ha propuesto aquí es retomar distintas variables de análisis que logren otorgar una mejor y más completa explicación del

funcionamiento de la PESC y la forma en la que ésta se ha venido construyendo, las cuales son las siguientes: la dimensión internacional, la dimensión europea y la doméstica o estatal. Teniendo en cuenta estos elementos, se puede lograr una explicación y estudio más adecuados y completos del funcionamiento y naturaleza de la PESC.

Por otro lado, quedaría pendiente hacer referencia a otro nivel que también influye en la elaboración de la política exterior: el nivel interno de los Estados miembros, sobre todo en lo que se refiere a las pugnas que tienen lugar en su interior entre diferentes grupos y partidos políticos y que también inciden en la definición de los intereses de los Estados miembros y en el diseño de su política exterior y que por ende se reflejan en el ámbito europeo. Retomar esta idea será una cuestión que habrá que atender en futuros trabajos.