

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 35
Octubre de 2002

La PESC en el Debate sobre el Futuro de Europa

Laia Mestres

Abstract

Este artículo analiza las contribuciones de los representantes de los Gobiernos nacionales en la Convención Europea en materia de Política Exterior y de Seguridad Común. Intenta mostrar de forma gráfica los principales temas de debate abiertos sobre Acción Exterior y como queda plasmado en las discusiones los ejes de fractura pre-existentes en el seno de la familia europea.

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (Espanya)

INTRODUCCIÓN

A pesar de que la Conferencia Intergubernamental de Niza (diciembre 2000) no previó que la reforma de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) entrara como tema de debate para la siguiente reforma de los tratados, ya en la Declaración de Laeken, la UE se planteaba “¿No debería Europa, por fin unificada, desempeñar una función de líder en un nuevo orden mundial, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar un función estabilizadora a nivel mundial y de guiar a numerosos países y pueblos?”

La reforma de la PESC ha resultado ser uno de los principales temas de debate sobre el futuro de Europa, ya que la Unión Europea pretende romper con la condición de “enano político” en su rol como actor internacional. En este sentido, los debates desarrollados en el marco de la Convención Europea, iniciada en marzo de 2002, son muestra del amplio abanico de posiciones que tienen lugar en torno a la UE y son una pequeña pincelada de las perspectivas que se presentan de cara a la reforma de la PESC.

En esta fase de elaboración de propuestas de la Convención Europea y después de haber superado la fase de “escucha”, es preciso definir el mapa actual de propuestas. Así, intentaremos presentar de forma ordenada los principales temas de debate en torno a la PESC que se presentan en la Convención Europea y la posición que los estados miembros mantienen ante la reforma de dicha política. Posiciones que quedaron explicitadas en la sesión plenaria de la Convención Europea de 11 y 12 de julio de 2002 dedicada a la Acción Exterior de la UE.

I. LA CONVENCIÓN EUROPEA COMO ESPACIO DE DEBATE

La Conferencia Intergubernamental (CIG) de Niza reflejó de forma inapelable el fracaso de las negociaciones entre los estados para el avance en la integración europea. El éxito de la Convención para la Carta de los Derechos Fundamentales (junio 1999 - diciembre 2000) que llevó a la proclamación solemne de la Carta el 7 de diciembre de 2000 fue tomado como ejemplo para la actual Convención.

El método parlamentario utilizado en las dos Convenciones significa una auténtica revolución frente al hasta ahora utilizado método de las Conferencias Intergubernamentales, al permitir la participación de otros actores aparte de los gobiernos de los estados miembros. Representantes tanto del Parlamento Europeo como de los parlamentos nacionales, miembros de la Comisión, participación de los todavía estados candidatos, configuran una amplia representación de la Unión Europea.

En lo que se refiere al debate sobre la Acción Exterior de la UE, al menos una idea quedó clara. La Unión Europea ha de poder hablar con una única voz en el actual sistema internacional, y en este sentido, es necesario un fortalecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común. Más allá de esta premisa inicial, los intereses de cada estado divergen considerablemente. No obstante, estas divergencias no son nuevas sino que son las ya clásicas fracturas entre intergubernamentalistas y federalistas o integracionistas y entre estados grandes y estados pequeños. El Alto Representante de la PESC en su contribución al Grupo de Trabajo sobre Acción Exterior el pasado 15 de octubre minusvaloró el debate entre los partidarios de las fórmulas intergubernamentales y los del método comunitario por considerar que la UE “necesita de una aproximación más sofisticada a dichas alternativas” que aporte calidad y profundidad a la integración. Lo iremos viendo más adelante.

II. LA OPINIÓN PÚBLICA COMO DETONANTE DE LA REFORMA DE LA PESC

La misma Declaración de Laeken situaba el tema del diseño de una Política Exterior, de Seguridad y de Defensa de la UE como una demanda de los propios ciudadanos europeos. Literalmente decía, “el ciudadanos desea más Europa en los asuntos exteriores, de seguridad y

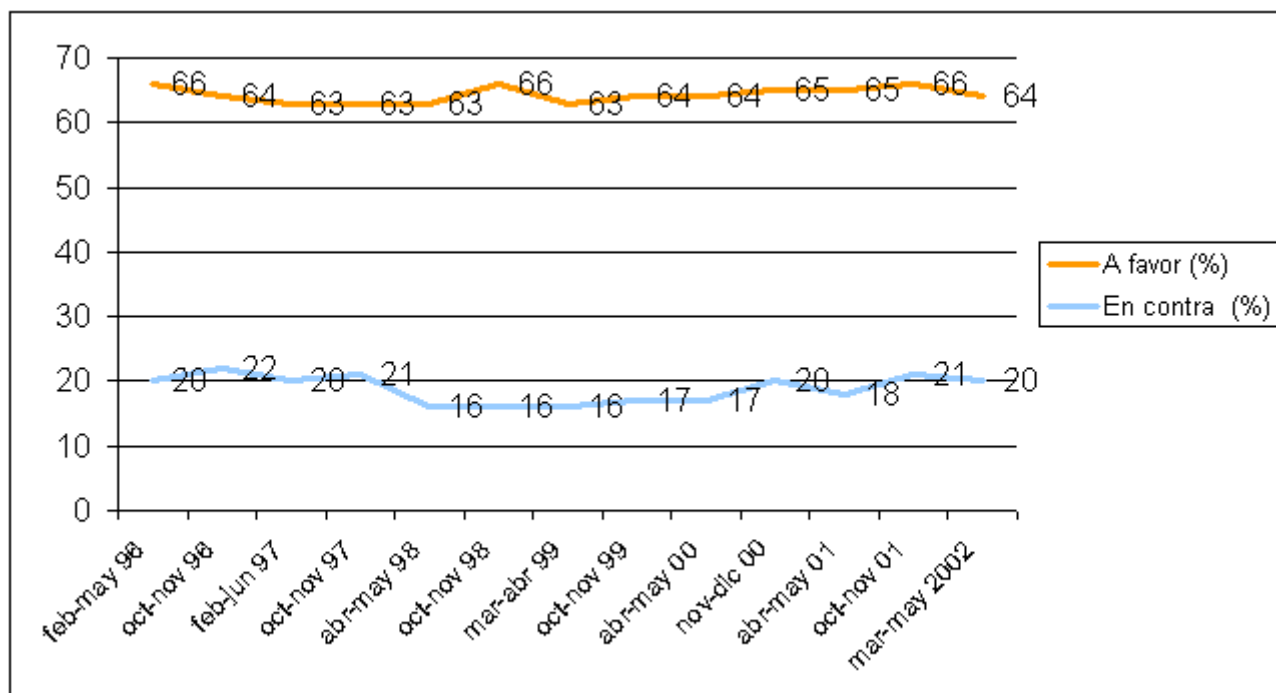
de defensa; con otras palabras, más acción y mejor coordinada a la hora de luchar contra los focos de conflicto en Europa, a su alrededor y en el resto del mundo”.

La opinión pública europea, tal y como demuestran las últimas encuestas del Eurobarómetro (otoño de 2001 y primavera de 2002), ve el mantenimiento de la paz y la seguridad como una de las principales prioridades de la Unión Europea. Y esta prioridad no es fruto del sentimiento de inseguridad tras los hechos del 11 de setiembre, sino que antes de los atentados terroristas los ciudadanos europeos ya creían que la seguridad y defensa común debían ser una de las cuestiones en las cuales las acciones deben ser a nivel europeo. Un 91% de los europeos consideran que la máxima prioridad de la UE es el mantenimiento de la paz y de la seguridad en Europa. Por lo tanto, las demandas por parte de la opinión pública de una política exterior y de seguridad común más fuerte, activa y efectiva traen consigo la necesidad de una reforma de la PESC y de un impulso de la PESD. La Convención Europea hecha suyas estas preocupaciones y a partir de abril de 2002 la acción exterior de la UE ha pasado a ser objeto de debate.

Sin embargo, a pesar de esta alta exigencia a la UE, por parte de los ciudadanos europeos, el apoyo a la actual PESC es un tanto inferior. El último barómetro, de primavera de 2002, indica que un 64% de los encuestados opinaban que la UE debería tener una política exterior común hacia los otros países, mientras que sólo un 20 % estaba en contra. Si analizamos la opinión pública de cada estado miembro, destaca la fractura de opinión en Finlandia, Irlanda, Suecia y el Reino Unido. Este menor apoyo a la idea de una política exterior común podría explicarse por su condición de neutrales de Finlandia, Irlanda y Suecia y la de atlantista del Reino Unido.

Como vemos en la Tabla 1, la opinión pública ha sido estable en su apoyo a la Política Exterior y de Seguridad Común a pesar de las creencias que tras el 11 de septiembre ésta tendería a subir.

Tabla 1. La evolución del apoyo de los Quince a la PESC (1996-2002)



Fuente: Eurobarómetro, Comisión Europea, núms. 45-57 (primavera 1996-primavera 2002)

Si bien los resultados del Eurobarómetro exponen la preocupación de los ciudadanos europeos por su seguridad, por otra parte, los estados miembros son reticentes a ceder una parte de su soberanía nacional: las Relaciones Exteriores. Y es función de la Convención Europea hacer converger estas tendencias opuestas.

III. EL INTERÉS NACIONAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS SOBRE PESC

A pesar de que el método de la Convención significaba ir más allá de las negociaciones estatales llevadas a cabo en una Conferencia Intergubernamental, la postura de cada estado miembro sobre la reforma de la PESC es relevante para poder esclarecer lo que ha sido la primera etapa de la Convención Europea, la fase de “escucha”.

Asumiendo que la Convención Europea no es un foro de los estados miembros, sí que podemos identificar entre los “convencionales” las posturas de éstos. El representante de cada gobierno presenta a grandes rasgos la postura nacional de cada estado miembro (éstos han sido o son miembros del gobierno de los estados miembros: Palacio, Hain, Santer,...). Es más difícil poder identificar el estado miembro con las contribuciones de los representantes de los parlamentos nacionales. El hecho que algunos de los representantes de los estados miembros sean también Ministro de Asuntos Exteriores de su estado, y que por lo tanto también participen en la CIG de 2004, es reflejo tanto de la importancia que los Gobiernos dan a la presente Convención y sus conclusiones finales como a que sus contribuciones van más allá que a título personal y representan realmente la posición de sus gobiernos.

El lema utilizado por la presidencia española durante el primer semestre de 2002, “Más Europa” quedó evidenciado en las sesiones de la Convención Europea gracias a la práctica unanimidad entre los “convencionales” sobre la necesidad de conseguir una acción exterior de la UE más efectiva, rápida y coherente. No obstante, debido a la complejidad de dicha política y sus instrumentos, las discrepancias entre los diferentes modelos de cómo debe ser la Europa del futuro y su dimensión internacional eran considerables, por no decir irreconciliables.

En efecto, las posturas euroescépticas quedaban infrarepresentadas en el pleno de la Convención Europea, pero entre los “euroentusiastas convencionales” las divergencias eran de gran calado (véase Tabla 2). Muchas de las fracturas que han influido en el proceso de construcción europea, están también presentes en el actual debate sobre el futuro de la Unión Europea. De este modo en la Convención Europea también encontramos fracturas entre los estados grandes y los pequeños, entre los intergubernamentalistas y los integracionistas, y entre los atlantistas, europeístas o neutrales por lo que a política de defensa se refiere.

Tabla 2. Temas de interés nacional para la reforma de la PESC de los Quince

Interés nacional		A favor	Indiferente	En contra
Extensión del método comunitario a la PESC	D	✓		
	FI	✓		
	AU	✓		
	DK	✓		
	L	✓		
	B		✓	
	E		✓	
	I		✓	
	S			✓
	IR			✓
UK			✓	
F			✓	
Fusión del Alto Representante de la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores	D	✓		
	I	✓		
	S		✓	
	B			✓
IR			✓	
UK			✓	
Utilización del voto por mayoría cualificada en PESC	I	✓		
	GR	✓		
	D	✓		
	S	✓		
	FI	✓		
	AU	✓		
	UK			✓
IR			✓	
Utilización de las cooperaciones reforzadas en PESC	F	✓		
	E	✓		
	D	✓		

Fuente: *Elaboración propia a partir de las actas literales de la Convención Europea, 11-12 julio 2002.*

1. Extensión del método comunitario a la PESC

La Política Exterior y de Seguridad Común no es una política común, a pesar de su nombre, sino que consiste en la cooperación entre los gobiernos de los Quince, es decir, el segundo pilar es sencillamente intergubernamental. Más allá de la reforma de los instrumentos de la PESC, el tema de fondo es la posible inclusión de esta política en el primer pilar, siguiendo este tema la tradicional división entre federalistas o integracionistas e intergubernamentalistas.

Los debates de la Convención son el reflejo de las tendencias dentro de la Unión Europea. Por un lado, encontramos a los estados que están a favor de la extensión del método comunitario a la PESC: Alemania, Luxemburgo, Finlandia, Austria y Dinamarca. Alemania y su representante

del Gobierno, Peter Glotz, lideran esta postura que defiende la progresiva comunitarización de la PESC, como única forma de modelar y gestionar efectivamente los asuntos internacionales de la UE. Pero no sólo la división entre federalistas y intergubernamentalistas explica esta fractura, sino que estados como por ejemplo Dinamarca, que tradicionalmente se posicionaría al lado de la postura británica, esta vez están con Alemania. Una posible explicación sería el hecho que al ser un estado pequeño teme que un fortalecimiento del método intergubernamental los debilitaría, y en cambio la extensión del método comunitario refuerza su posición dentro de la Unión.

Por el otro, la oposición al método comunitario en la PESC es defendida por Suecia, Irlanda, el Reino Unido y Francia. Peter Hain, ministro de Asuntos Europeos británico, lidera esta opción intergubernamental y de oposición a la visión federalista de la UE, por considerar que “la credibilidad de la UE en política exterior depende de los intereses nacionales y de las fuerzas diplomáticas de sus gobiernos, de sus capacidades militares y diplomáticas” ya que la legitimidad, experiencia y recursos de la PESC radican en sus estados miembros y “no en las normas de la Comisión”. En el mismo sentido, se posicionaron Irlanda y Suecia, cuya voluntad radica en mantener la política exterior en manos de los estados miembros. La posición llamada intergubernamentalista pretende preservar el derecho de los estados miembros a actuar a nivel internacional de modo libre y soberano y evitar de todas formas una unión federal.

En lo que respecta a la posición de Francia, este estado en este caso se sitúa al lado de Gran Bretaña y sus afines ya que no confía que el método comunitario y por lo tanto, en buena medida la Comisión, pueda desarrollar la PESC. A pesar de que Francia siempre ha sido uno de los estados impulsores de la integración europea, éste siempre ha tenido una visión intergubernamentalista de la Unión, y más en política exterior, ya que se considera como uno de los ámbitos de soberanía nacional y presidencial por excelencia.

Una visión intermedia caracterizada por el pragmatismo defendería una mejora de la cooperación entre las instancias europeas implicadas en la PESC, una mejor coordinación entre el Alto Representante y el Comisario de Relaciones Exteriores a corto y medio plazo para llegar en un futuro a la extensión progresiva del método comunitario en la PESC. España y Bélgica, tal y como expresó Ana Palacio ante el plenario de la Convención, optan por “encontrar un sistema pragmático para responder a esta demanda de los ciudadanos”, esto es, una Unión Europea como actor internacional importante. Italia utiliza otras palabras pero con el mismo sentido y habla de un “equilibrio de métodos”. Finalmente, cabe destacar la posición de la Comisión Europea, cuyo representante el Comisario Michel Barnier defendió un “uso pragmático del método comunitario”, esto es, ni comunitarizar más la política exterior ni tampoco ampliar las competencias de los estados miembros o del Alto Representante en detrimento de la Comisión.

2. Fusión del alto representante de la PESC y del comisario de relaciones exteriores

Este tema de debate es, sin duda, uno de los más visibles de la actual reforma de la PESC. La creación de la figura del Alto Representante de la PESC ha mejorado la visibilidad de dicha política, sin embargo, ya se ha abierto la posible reforma de este cargo. Como ya hemos señalado, existe una amplia preocupación por el solapamiento en funciones de Mr. PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores. En este sentido, todas las aportaciones sobre la reforma del Alto Representante de la PESC giran en torno o bien a una mejor coordinación entre ambos cargos o bien a una fusión de las dos figuras.

Existe cierta relación entre este punto de debate y el referente a la extensión del método comunitario, ya que la mayoría de estados que prefieren mantener la PESC en el segundo pilar, también prefieren mantener los dos cargos aunque mejor coordinados. Podríamos decir que Irlanda y Gran Bretaña optan por el mantenimiento de los dos cargos con el objetivo de salvaguardar tanto los intereses de la Unión representados en la Comisión como los intereses de los Estados representados por el Alto Representante de la PESC.

Es momento ahora de analizar la postura de Bélgica. Si en un primer momento, y teniendo en cuenta que este país es calificado a menudo como federalista, se habría pensado que Bélgica

estaría al lado de Alemania, las contribuciones de sus representantes en la Convención demuestran el contrario. En el debate sobre la extensión del método comunitario, este estado miembro tiene una visión realista por la cual las relaciones exteriores de la UE deben seguir el método comunitario cuando sea como prolongación de las políticas internas de la Unión y debe seguir el método intergubernamental de la acción exterior de la UE como puesta en marcha de una política de relaciones exteriores. Asimismo, tampoco creen necesaria la fusión del Alto Representante con el Comisario de Relaciones Exteriores, sino que con una intensificación de las relaciones ya se dotaría a la acción exterior de la UE de coherencia.

En lo que respecta a los estados que se posicionan a favor de la fusión de los dos cargos no podemos afirmar que existe acuerdo entre ellos. Alemania e Italia creen que la solución al solapamiento es la fusión de los cargos en uno nuevo. Sin embargo, este nuevo cargo podría depender tanto de la Comisión como del Consejo, y aquí las divergencias son palpables. Finlandia y Grecia sugieren dar a la Comisión esta nueva función, tanto de iniciativa en política exterior como de gestión de esta dimensión internacional de la Unión. Otros países tienen una posición opuesta al considerar que este cargo debería depender del Consejo. Fuera del marco de la Convención, Chirac propuso fusionar los dos cargos en uno nuevo, un Ministro de Asuntos Exteriores de la UE que estaría al lado del Presidente del Consejo. El vice-presidente, Jean Luc Dehaene también optó por la figura de un Ministro Europeo de Asuntos Exteriores, sin especificar de qué institución dependería. Por su lado, Javier Solana sugirió ante el plenario de la Convención la creación de un Ministro de Asuntos Europeos como consolidación del cargo de Alto Representante de la PESC, con un aumento de competencias (por ejemplo, presidir el Consejo de Relaciones Exteriores) y un mayor presupuesto.

Por su parte, la Comisión Europea en su Comunicación “Un proyecto para la Unión Europea” sugería la posibilidad de fusión pero dando el control de iniciativa y dirección del nuevo cargo a la Comisión. Sin embargo, por su lado, el Comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten, se oponía a esta opción y prefería el mantenimiento de los dos cargos. Así pues, este tema de debate no es objeto de consenso ni en el colegio de comisarios.

3. Utilización del voto por mayoría cualificada en PESC

En lo que respecta a los métodos de la PESC, la extensión del voto por mayoría cualificada en este ámbito supondría poder avanzar en dicha política sin el acuerdo de todos y cada uno de los Estados miembros. El voto por mayoría cualificada es una de las características del método comunitario y por lo tanto su extensión significaría acercarse aunque no fuera fusión del primer y el segundo fusión. Por otra parte, la preocupación de los actuales estados miembros a una posible paralización de la PESC cuando la UE tenga 25 o más estados está latente en todo el debate.

Prácticamente el consenso en este punto es generalizado sino fuera por las reticencias de Irlanda y Gran Bretaña. El representante de este último estado expresó la voluntad de aceptar el voto por mayoría cualificada en la implementación de las decisiones en el ámbito de la PESC pero no en la toma de decisiones.

Exceptuando estos dos países, podemos decir, generalizando, que la mayoría de estados miembros están a favor de dicha extensión por considerar que de no ser así una Unión a 25 quedaría paralizada por el veto de algunos de sus estados miembros. El silencio de algunos países como Francia, Portugal o Bélgica respecto a este tema no hace suponer que estén en contra de la extensión de este instrumento. No obstante, tampoco podemos entrever que dicho silencio signifique un apoyo implícito a la utilización del voto por mayoría cualificada de modo generalizado.

4. Utilización de las cooperaciones reforzadas en PESC

El uso de las cooperaciones reforzadas sigue otra pauta de diferenciación entre los estados. Al no ser un tema tan central, muchos de los estados miembros han evitado posicionarse a favor o en contra, pudiendo indicar su oposición. Sin embargo, las cooperaciones reforzadas pueden ayudar a evitar la paralización de la PESC después de la ampliación al igual que el voto por mayoría cualificada.

El Tratado de Niza reformó *de iure* el procedimiento de las cooperaciones reforzadas ya que las condiciones que había establecido el Tratado de Amsterdam eran demasiado estrictas. Dicho Tratado, que todavía no ha entrado en vigor, prevé la posibilidad de cooperaciones reforzadas en el campo de la PESC siguiendo unas cláusulas específicas diferentes de las que deben seguir en políticas comunitarias.

Aunque todavía no se ha puesto en marcha ninguna cooperación reforzada, la experiencia en política internacional de los estados grandes de la UE demuestra que es necesaria una más estrecha colaboración entre ellos. Tras los hechos del 11 de septiembre de 2001, tuvieron lugar reuniones restringidas de algunos de los grandes para coordinar su participación militar en Afganistán. En la primera, se reunieron, el 19 de octubre en Gante, Alemania, Francia y Gran Bretaña. mientras que en Londres, el 4 de noviembre se les sumaron los de Italia, España, Holanda, y Bélgica, como presidente de turno de la UE y Mr. PESC. Si bien la primera reunión dejó de lado la estructura de política exterior de la UE, en Londres el Alto Representante de la PESC ya pudo participar representando al resto de estados miembros. Ante estos encuentros, cabe preguntarse si es mejor que los estados grandes se coordinen en política internacional fuera del marco de la UE o mediante el sistema de cooperaciones reforzadas.

En el marco de la Convención, pues, no se debate sobre la extensión de las cooperaciones reforzadas en materia de PESC ya que el Tratado de Niza ya prevé su procedimiento, sino que el objeto de debate está en su utilización *de facto*. En este caso la división no está entre los estados federalistas y los intergubernamentalistas, sino que la fractura entre grandes y pequeños es la que marca este punto de la Convención. Mientras que parte de los grandes, esto es, Francia, Alemania, España y en parte Italia consideran que la utilización de las cooperaciones reforzadas en PESC sería la solución en algunos temas conflictivos en los que no puede haber acuerdo a 25, los estados pequeños temen que estos grupos restringidos creen unos directorios de potencias.

Actualmente, el Grupo de Trabajo sobre Acción Exterior, presidida por el vice-presidente de la Convención, Jean-Luc Dehaene está debatiendo sobre la posible reforma de la PESC y la construcción de la PESD. A finales de octubre, un primer borrador de Constitución será presentado y debatido en el plenario de la Convención. El debate sobre la Acción Exterior de la UE está todavía muy abierto y resta saber hacia qué dirección se dirigirá. El futuro lo dirá.

Referencias Bibliográficas

CONVENCIÓN EUROPEA

- Presidium, Acción Exterior de la UE, CONV 161/02, Bruselas, 03/07/2002.
- Convención Europea, Transcripciones literales de las sesiones plenarias, Bruselas, 11-12/07/2002.
- Secretaría de la Convención Europea, Resumen de la sesión plenaria, CONV 200/02, Bruselas, 11-12/07/2002
- Dehaene, Jean-Luc, Mandato del Grupo VII "Acción Exterior de la UE", CONV 252/02, Bruselas, 10/10/2002.
- Secretaría de la Convención Europea, Nota resumida relativa a la reunión del Grupo de Trabajo VII de los días 24 y 25 de septiembre de 2002, CONV 307/02, Bruselas, 01/10/2002.
- Secretaría de la Convención Europea, Nota resumida relativa a la reunión del Grupo de Trabajo VII de 8 de octubre de 2002, CONV 342/02, Bruselas, 11/10/2002.

SEGUIMIENTO DE LA CONVENCION EUROPEA

- Patronat Català Pro Europa, Seguiment dels treballs de la sisena sessió ordinària de la Convenció Europea sobre el futur de la UE, Brussel·les, 11-12/07/2002, http://www.infoeuropa.org/catala/Futur_ue/sisenareunio.htm
- European Policy Centre, Convention on the Future of Europe: End of term Report, Bruselas, 10/09/2002, <http://www.theepc.be>
- Grevi, Giovanni, Political will and institutions: A Chicken-egg dilemma in EU foreign policy, European Policy Centre, Brussels, 16/07/2002.

DISCURSOS Y EXTRACTOS DE PRENSA

- Solana, Javier, Adress of High Representative for the EU Common Foreign and Security Policy to the External Action Working Group of the Convention, SO 186/02, Brussels, 15/10/2002.
- Chirac, Jacques, Extraits du discours du Président de la République lors de la réception des ambassadeurs, Palais de l'Elysée, Paris, 29/08/2002.
- "EU's Giscard urges halt to federalism", Financial Times, 06/10/2002
- "Europe: Plan for a new Europe will last 50 years", Financial Times, 06/10/2002
- "Giscard urges EU to create post of foreign secretary", The Guardian, 13/09/2002

DOCUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

- Comisión Europea, Comunicación "Un proyecto para la Unión Europea", COM(2002) 247 final, Bruselas, 22/05/2002.
- Presidencia española, Conclusiones de la presidencia, Anexo I, Sevilla, 21-22/06/2002.
- Parlamento Europeo, Informe sobre los avances realizados en la realización de la Política Exterior y de Seguridad Común, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa (Ponente Elmar BROS) , A5-0296/2002 final, Bruselas, 11/10/2002.
- Eurobarómetro, Comisión Europea, núms. 43-57 (primavera 1995- primavera 2002)

Laia Mestres es licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona). Actualmente es investigadora en el Institut Universitari d'Estudis Europeus y alumna del Doctorado en Integración Europea en la Universitat Autònoma de Barcelona.