

REPLANTEAMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA TRAS LA CRISIS DE IRAK DEL 2003

“Es hora de dejar de pretender que europeos y americanos comparten la misma visión de mundo. Sobre la cuestión decisiva del poder, las perspectivas americanas y europeas divergen. Europa se está alejando del poder o yendo más allá de él a un mundo autolimitado de leyes y reglas, negociaciones transnacionales y cooperación. Está entrando en un mundo en un paraíso poshistórico de paz y relativa prosperidad, en l realización de la ‘paz perpetua’ de Kant. Estados Unidos, por el contrario, ejerce poder en el anárquico mundo hobessiano en donde las leyes y las reglas internacionales no son fiables y en el que la verdadera seguridad y defensa de un orden liberal dependen de la posesión y uso de poder militar”¹

¹ Kagan, Robert. “Power and weakness.” *Policy Review*, N°113, Junio-Julio, 2002. Accedido de <http://www.policyreview.org>

PRESENTACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

Tras el fin de la guerra fría, producto del colapso de la Unión Soviética, se operaron profundos cambios en el sistema internacional, los cuales se tradujeron principalmente en el reposicionamiento de múltiples y diversos actores y en la emergencia de nuevos desafíos o problemas, que habían permanecido hasta entonces subyugados por la dinámica Este-Oeste. La vorágine de transformaciones observadas durante la década de los noventa estuvo encabezada por la consolidación total del predominio norteamericano en el marco de un sistema mundial integrado e interrelacionado.

“El final de la guerra fría había proporcionado a los principales actores nuevas cartas geopolíticas. Aunque era obvio que Estados Unidos había salido ganando, potencialmente también lo había hecho Europa. La amenaza soviética, que hizo a Europa occidental tan dependiente de Estados Unidos, súbitamente desapareció (...) Los Estados miembros de la unión Europea (UE) pronto mostraron una poderosa ambición colectiva de dominar este nuevo marco paneuropeo. De ahí, los grandes proyectos lanzados mediante el tratado de Maastricht: la ampliación de la UE, junto con la unión monetaria, una política exterior y de seguridad y una defensa comunes y la reforma de la OTAN”.²

La génesis del Tratado de Maastricht obedeció a la necesidad que tenía Europa de lograr articular un accionar coherente en el ámbito externo y, junto a ello, de desarrollar una política exterior común. El Tratado que instituyó a la Unión determinó, además, la creación de una ‘Política Exterior y Seguridad Común’ (PESC) a objeto de dotar a la propia entidad emergente de una mayor capacidad de respuesta ante los desafíos del nuevo orden internacional y, de esta manera, ejercer una mayor influencia política que estuviese en concordancia con su poder económico.

² Calleo, David. “¿Están en peligro las bases de la prosperidad de EEUU?”. *Política Exterior*, N°87 (Majo/Junio), 2002, pp.87.

*“Washington (...) no se mostró particularmente entusiasta con la unión monetaria de Europa, y no digamos ya con sus intentos de instaurar una política exterior y de seguridad común (...), la oposición adoptó la forma del escepticismo y el menosprecio; se tendió a subestimar los logros europeos y la determinación geopolítica que los impulsaba (...)Para muchos analistas estadounidenses, los planes de una unión monetaria de Europa estaban técnicamente mal concebidos y políticamente eran inviables, mientras que los grandes esquemas de ampliación y profundización simultánea de la UE eran considerados inverosímiles”.*³

La expresión vertida anteriormente da cuenta de un proceso de crisis en ciernes de las relaciones transatlánticas que se desarrollará a lo largo de la década de los noventa y que dice relación con la adecuación de la Unión Europea y de su relación con los Estados Unidos respecto a las transformaciones suscitadas en el escenario internacional.

Debemos recordar que en los años de Guerra de Fría la relación entre Europa y Norteamérica no estuvo exenta de roces y desavenencias de carácter político estratégico. Basta recordar el episodio de la Crisis del Canal de Suez y las repercusiones que tuvo en algunos países europeos, para dar cuenta de la complejidad en la relación de estos actores⁴. No obstante, la permanente amenaza que suponía el bloque soviético y la estructuración de la OTAN, como eje de acción del mundo occidental para hacer frente a esta amenaza, actuaron como fuerzas que constriñeron una dinámica de posibles enfrentamientos. Europa dependía de Estados Unidos y Estados Unidos necesitaba de Europa y esto fue razón suficiente para la concertación y convivencia de ambos actores.

³ *Ibíd.*

⁴ A los aliados, la crisis de Suez les hizo comprender que una de las premisas de la Alianza Atlántica, la afinidad de intereses entre Europa y EEUU, era sólo parcialmente válida. Desde este punto, el argumento de que Europa no necesitaba armas nucleares porque siempre podría contar con el apoyo norteamericano tropezó con el recuerdo de Suez. Gran Bretaña tenía poder disuasivo y Francia prontamente tomó la decisión de desarrollar un poder nuclear. Los participantes de Suez no fueron los únicos en sentir la sacudida de la desautorización norteamericana a sus aliados directos. El canciller Adenauer consideró que la diplomacia norteamericana era potencial precursora de algún tipo de acuerdo global entre EEUU y la URSS, cuyo precio sería Europa. Kissinger, Henry. La Contención por turnos: La Crisis de Suez. Capítulo XXI. La Diplomacia. Fondo de Cultura Económica, 1995.

La desaparición de la amenaza soviética y, con ello, la anulación del elemento esencialmente unificador de los intereses occidentales, activó un entramado de problemas que vinieron a enrarecer el ambiente de las relaciones trasatlánticas. Para los efectos de esta investigación, dos de estos problemas resultan ser claves .

El primero de ellos está asociado a la reubicación que deben emprender ambos actores en el inestable sistema internacional de posguerra fría y que podría catalogarse como el proceso de definición de la identidad internacional para la Unión Europea y para el propio Estados Unidos.

A lo largo de la década de los noventa, como ya se había expresado en los párrafos anteriores, Europa emprende la tarea de consolidar diversos procesos políticos relacionados con el tema de la unificación, la definición de una política exterior común y el desarrollo de una estructura de defensa autónoma. A esto se suma, la progresión en temáticas de orden económico, especialmente, en lo relativo al establecimiento de una moneda común. El Tratado de Maastricht resulta ser la piedra angular de este proceso, pues, a través de él, Europa reafirma ante el mundo su intención de constituirse en un actor de primera línea, declaración que conlleva múltiples y dificultosos desafíos. Pero se debe reconocer que, hasta la fecha, la UE no ha logrado constituirse aún como un actor pleno del escenario internacional, más bien, es un actor que recién comienza a perfilarse, a constituirse como tal.

“Se ha conseguido mucho, desde el mercado único al euro, y desde la promoción de una legitimidad europea (...) al esbozo de una identidad europea de defensa. Pero, de momento, la UE sólo puede volverse hacia sí misma. Su fin último aún se está negociando. (...) Mientras no se ponga en marcha un poder político europeo unificado, con una legitimidad propia, la UE no hablará con una sola voz.”⁵

⁵ Moreau Defarges, Philippe. La Unión Europea frente a la Crisis de Irak. Política Exterior, N°92, Marzo-Abril, 2003, pp. 81-82.

Esta suerte de indefinición que sufre Europa se agudiza ante la convergencia de otro fenómeno de naturaleza endógena, vinculado intrínsecamente con el ser de la Unión⁶, el cual se refiere a la ampliación de sus fronteras hacia el este. La incorporación de nuevos estados a la égida de la Unión, provenientes del antiguo bloque soviético, ha exacerbado la necesidad de los países europeos de maximizar su influencia dentro de las estructuras comunitarias, a objeto de consolidar una posición relevante en los debates sobre el curso político que está tomando el proyecto de Unión Europea. Este proceso ha tenido como efecto no deseado dejar en evidencia las profundas diferencias que aún permanecen entre los estados miembros, diferencias que se enraízan en las parcelas de soberanía a las que aún desean aferrarse algunos de ellos.

El hecho de que Europa se repensara y se rediseñara como actor político no se pasó por alto en Estados Unidos. En particular, el desarrollo de una capacidad de defensa exclusivamente europea fue, en cierta medida, acogida con beneplácito – aunque también con cierta precaución - en el planteamiento estratégico global estadounidense. Para Washington parecía conveniente promocionar, aunque de manera limitada, a otros actores internacionales que, bajo criterios de asignación regional, asumieran determinadas funciones en materia de seguridad. Pese a que podemos interpretar las iniciativas del gobierno norteamericano como una especie de concepción cooperativista de la política internacional “ *Se trata, sobre todo, de una cuestión estratégica que tiene que ver con la conservación de la supremacía estadounidense y con la redefinición de un nuevo sistema de relaciones euroatlánticas a la medida de los intereses de todos los socios*”⁷

No es extraño que Estados Unidos haya decidido impulsar a la OTAN como el eje de sus intereses en Europa. La inclusión de nuevos miembros procedentes del antiguo bloque soviético de una manera rápida y expedita (que en cierta medida contrasta con la inclusión más dilatada y compleja de algunos de estos países a la Unión Europea), la decisión de extender el campo de acción de la alianza y el impulso, en su seno, de la iniciativa de seguridad y defensa europea, pueden ser interpretadas como la reafirmación de los intereses

⁶ Lindley-French, Julian. *Defensa Europea 'Light': por qué la defensa europea tiene más de política que de defensa*. Real Instituto Elcano, Artículo N°144, 2003. <http://www.realinstitutoelcano.org>.

⁷ García Pérez, Rafael. *Relaciones Transatlánticas*. Política Exterior, N°86, Marzo-Abril, 2002, pp.24.

del hegemon en una zona considerada de primera línea en su área de influencia y, de igual modo, como una forma contrarrestar un posible encumbramiento de Europa a una posición de vanguardia en el sistema internacional.

Pero las tensiones se verán acrecentadas y agudizadas. El cambio de gobierno en Estados Unidos, al asumir la jefatura George Bush, significó una reorientación de los objetivos norteamericanos en materia estratégica a nivel mundial. Los anuncios de un aumento en el presupuesto militar norteamericano y la iniciativa de crear un sistema de defensa antimisiles, tuvieron rápido impacto en el mundo europeo. Las preocupaciones manifestadas por algunos gobiernos europeos hicieron hincapié en cuatro aspectos⁸:

- La posible deslegitimación de la disuasión nuclear.
- El posible desacoplamiento euroatlántico.
- La potencial desestabilización del equilibrio estratégico.
- La posible canalización de los magros recursos presupuestarios europeos hacia la defensa antimisiles.

Los planes norteamericanos en materia de seguridad tuvieron por efecto dejar, aún más, en evidencia las profundas debilidades y deficiencias europeas en materia de seguridad, debilidades que ya habían sido expuestas por diversos sucesos acontecidos en el ámbito internacional, principalmente en la región de los Balcanes.⁹ La lectura realizada por algunos de los miembros más antiguos de la Unión, especialmente Francia, a las iniciativas norteamericanas se calificaron en el rango de un acérrimo unilateralismo y a la búsqueda de una primacía mundial incontrarrestable, a la que Europa no debía ni podía permanecer indiferente.

Una segunda línea de problemas, ligada íntimamente a lo expuesto en los párrafos anteriores, dice relación con la manera en que ambos actores han abordado una serie de temas en la agenda internacional en lo tocante a diversas materias normativas. A saber:

⁸ *Ibíd.*, p.25.

⁹ Basta recordar los conflictos de Bosnia, Kosovo y Macedonia.

- El Protocolo de Kyoto sobre reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- El Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- El Tratado por el que se instituye la Corte Penal Internacional.
- La Convención de Ottawa sobre prohibición de las pruebas nucleares
- El Protocolo Internacional de Verificación del Convenio de Armas biológicas y Tóxicas
- La Convención sobre Armas Químicas.

Estados Unidos definió una postura de no obligación frente a los temas debatidos en el seno de la comunidad internacional. Su decisión de no ratificar los acuerdos provocó un profundo impacto en el mundo europeo, el que rápidamente se pronunció a través del Parlamento, el cual señaló:

*“La tendencia a la unilateralidad del gobierno estadounidense en un momento en que los grandes desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional, en ámbitos tales como la protección del medio ambiente, el desarrollo o la seguridad colectiva, requieren el fortalecimiento de la cooperación internacional y el respeto de las reglas multilaterales”.*¹⁰

La divergencia en la posición de ambos actores en estas temáticas se explica más allá de una postura coyuntural frente a eventos acontecidos en la arena internacional. En otras palabras Estados Unidos y la UE parecen sostener visiones distintas en la concepción del orden internacional y en la manera en que deben actuar en éste, agudizando la ya expuesta brecha transatlántica.

“La tendencia europea inmediata es ‘statusquoista’. El respeto escrupuloso a las normas internacionales de arreglo de las controversias tiene supremacía sobre la moralidad de su desenlace. En ese sistema, la legitimidad del empleo de la fuerza está supeditada a la aritmética de los órganos de expresión de la

¹⁰ Costa, Oriol y Aguiar, Pablo. “Relaciones trasatlánticas: ¿hacia una dilución del partenariado estratégico?” En Barbé, Esther (coord.) *España y la Política Exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*. Institut Universitari d’Estudis Europeus, Quaderns de Treball, N°40. Accedido de <http://selene.uab.es/>, consultado junio de 2004.

voluntad de la comunidad internacional. La concepción europea es procesal y horizontal y no existe recurso a valores supuestamente trascendentes (...). La legalidad internacional es, para los americanos, un valor de segundo orden frente a la legitimidad moral y, desde luego, frente al 'estado de necesidad' originado por la existencia simultánea y convergente del terrorismo internacional y de las armas de destrucción masiva.”¹¹

Estas tendencias de fracturas en la relación transatlántica se verán profundamente condicionadas por los sucesos del 11 de septiembre, principalmente por la postura asumida por Estados Unidos tras este acontecimiento. La decisión del gobierno norteamericano de fortalecer su nueva estrategia de seguridad nacional, al establecer claramente que si el gobierno de este país consideraba que otro Estado constituía una amenaza presente o futura para ellos o, si bien, un Estado decidía amparar a grupos considerados amenazas potenciales para la seguridad norteamericana, reivindicaría el derecho a intervenir en forma preventiva para su eliminación.¹² Mientras la atención mundial estuvo centrada en Afganistán, las diferencias transatlánticas parecieron, en cierta medida, contenidas. Pero, desde el discurso sobre el estado de la Unión del presidente Bush, en el cual realiza una especie de refundición de sus objetivos contraterroristas y califica a Irán, Irak y Corea del Norte como 'ejes del mal', las disensiones a ambos lados del Atlántico se hacen incuestionables.¹³ Esta suerte de reafirmación del unilateralismo político norteamericano, cuyas implicancias directas serían la subordinación de los intereses de la comunidad internacional a sus intereses particulares, colisionan directamente con la concepción del orden internacional tradicionalmente sostenida por la Unión Europea.

En este contexto cabe entonces preguntarse, ¿qué ocurriría en un escenario en donde los intereses estratégicos de Estados Unidos, elevados a una categoría superior en el orden internacional, fuesen amenazados y, por ende, se desplegara esta declarada guerra

¹¹ Rodríguez, Álvaro, "Estados Unidos: 'la ciudad en la cima'", *Política Exterior*, N° 92, Marzo - Abril, 2003, p. 86.

¹² Pfaff, William. "El 11-S y el orden mundial", *Política Exterior*, N° 90, Noviembre-Diciembre 2002, pp. 64-65.

¹³ Armacost, Michael. "La política Exterior de EEUU después del 11-S", *Política Exterior*, N°86, Marzo-Abril, 2002, pp.82-83.

preventiva? ¿Cuál sería la posición que habría de adoptar Europa en este tipo de crisis internacional? ¿Estaba Europa preparada para un escenario de estas características? No transcurrió gran tiempo para que estas preguntas sobre el empleo de una guerra preventiva, el posicionamiento de la Unión Europea y su preparación para desenvolverse como actor relevante en un escenario de crisis internacional de esta naturaleza y envergadura se materializasen en la realidad.

Las consecuencias que derivan de la crisis de Irak evidentemente habrían de provocar una desacoplamiento estructural entre los intereses de los principales socios occidentales. La elección que habrían de realizar los países europeos tuvo un margen de maniobra demasiado estrecho y, es más, no hubo espacio para el desarrollo de una diplomacia constructiva entre las partes.

“Con la guerra en Irak, los aliados tradicionales fueron enfrentados al imposible dilema de una ciega sumisión o abierta oposición. Las razones para librar una guerra preventiva en contra de Irak parecían evidentes para la administración de Bush. El desarme, cambio de régimen y la democracia en el Medio Oriente proporcionó los argumentos de refuerzo para el presidente. Sin embargo, el caso presentado a la comunidad internacional fue confuso. Generalmente, Estados Unidos ha tendido a revestir sus necesidades estratégicas de un tono idealista. Con Irak, fue de otra manera. Washington ocultó su principal objetivo de cambio de régimen con motivos estratégicos vinculados al desarme y el terrorismo. Contrario a un análisis realista básico, la Casa Blanca tendió a atribuir a Saddam, primero, intenciones maliciosas y, segundo, capacidades hipotéticas.”¹⁴

La crisis de Irak supuso para la construcción política europea una suerte de crisis de identidad, homologable a lo que fue Kosovo para su política de defensa. El conflicto de Irak dejó al descubierto las profundas divergencias existentes entre los estados miembros de la Unión Europea en la gestación de un discurso europeo único y distinto al de Estados

¹⁴ Haine, Jean-Yves, “Idealism and power: the new EU security strategy”, *Current History*, vol. 103, N° 671, Marzo 2004, pp.108.

Unidos. La constatación de este hecho remite a un problema que cruza a la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea y que dice relación con la profunda división existente entre los estados europeos sobre su vinculación o ‘desamblaje’ respecto de Estados Unidos.

Irak sin duda alguna simboliza un punto de inflexión para el diseño de la arquitectura política institucional de Europa, en especial, para la proyección de una política exterior coherente y unívoca entre sus miembros. ¿Cuáles son las lecciones que Europa puede extraer de lo acontecido a raíz de la crisis de Irak? La matriz que articula el argumento en la presente investigación sostiene que Europa debe concebir para el pleno despliegue de una política exterior articulada la resolución de dos nudos claves: el primero, una redefinición de base y, el segundo, un replanteamiento de su relación con Estados Unidos.

Los apartados que prosiguen a continuación se estructuran con el objeto de lograr una comprensión de estos desafíos a los que debe hacer frente la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Con tal objeto se exponen las siguientes líneas temáticas:

- Se pasa revista a la evolución en el diseño y puesta en marcha del entramado institucional de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea.
- A continuación se explican, a grandes rasgos, las divisiones experimentadas en el seno de la Unión a raíz de la crisis de Irak.
- Finalmente, se propone una reflexión sobre la base de aquellos elementos que, a juicio de este estudio, resultan claves para el logro de una coherencia europea en materia de política exterior.

LA POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD COMÚN (PESC)

El proceso de construcción política de la Europa comunitaria ha debido enfrentar, a lo largo de su devenir histórico, tres grandes nudos temáticos, a saber: unión política, política exterior y defensa común. Estos temas representan ‘nudos’ para la construcción política de Europa, en tanto corresponden a procesos inacabados, sujetos a permanentes rediseños y adaptaciones a las condiciones del ambiente intra y extra europeo.

2.1 La permanente búsqueda de una Política Exterior Europea

2.1.1 La Comunidad Europea de Defensa

En 1950 el Primer Ministro francés, René Pleven, presentó a los seis Estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero una propuesta para crear un ejército europeo integrado, iniciativa que se tradujo, finalmente, en la aprobación del Tratado de París (1952) que dio origen a la Comunidad Europea de la Defensa (CED), pero que además sentaba las bases para la construcción de la llamada ‘Comunidad Política Europea’. No obstante las implicancias de este proyecto, nunca pudo ver la luz debido a la no ratificación del Tratado mismo por parte de la Asamblea Nacional Francesa.

2.1.2 El Plan Fouchet

Con esta iniciativa impulsada por el gobierno francés de Charles de Gaulle se emprendieron una serie de complejas negociaciones encaminadas a estrechar la cooperación política, al establecimiento de una unión de Estados y a la elaboración de políticas comunes en los ámbitos de la defensa y las relaciones exteriores.

“[No obstante] El plan fracasó al rechazar los otros socios de la Comunidad la formalización de un proceso de cooperación intergubernamental que hubiera supuesto, primero, colocar las instituciones de la Comunidad bajo el ‘paraguas

político' de los Estados y, segundo, armonizar las políticas exteriores de los miembros de la CE en un marco exclusivamente intergubernamental".¹⁵

2.1.3 Informe Davignon o de Luxemburgo

Este documento fue la pieza angular para la activación de un mecanismo intergubernamental en materia de cooperación en política exterior y se tradujo en la creación de un instrumento de coordinación diplomática entre los ministerios de Relaciones Exteriores de los países miembros de la Comunidad Europea. La 'Cooperación Política Europea' (CPE), antecesora de la PESC, contemplaba el logro de tres grandes objetivos: el desarrollo de un red de información, la armonización de los intereses de las partes y la concertación de acciones.

La relevancia de este sistema de cooperación política europea estuvo dado por la institucionalización de una serie de procedimientos o canales que permitieron la conexión de las, hasta entonces, aislacionistas políticas exteriores nacionales de cada uno de los estados comunitarios¹⁶.

[Sin embargo, debe afirmarse que] *“Desde un punto de vista estrictamente institucional, el sistema CPE adoleció de un círculo vicioso funcional (...) A saber: la ineficacia interna del sistema institucional se traducía en falta de eficacia externa y en ausencia de confianza interna, acrecentando la distancia entre expectativas y credibilidad externas; la conclusión era evidente: mayor número de errores, menor uso de los procedimientos CPE que concluían, inevitablemente, en la interrupción procedimental del uso institucional de los mecanismos CPE. La salida lógica (...) fue la limitación de la confianza y solidaridad mutua europea, propiciando el uso de los canales nacionales*

¹⁵ Observatorio de Política Exterior Europea. “De la CPE a la PESC, un proceso inacabado.” *La Política Exterior y Seguridad Común (PESC)*. <http://selene.uab.es>

¹⁶ Una de las actuaciones más importantes del grupo se dio con la Declaración de Venecia, que marca un distanciamiento de los países europeos con respecto a Estados Unidos en lo referente al conflicto del Medio Oriente.

*paralelos, así como la utilización de otras redes internacionales en detrimento del sistema CPE”.*¹⁷

2.1.4 Acta Única Europea

Las disposiciones relativas a una política exterior para la comunidad europea, introducidas por el Acta Única Europea (1987), constituyen el paso que consagró la institucionalización jurídica del sistema CPE. Los objetivos de la CPE se extendieron ampliamente y ahora abarcarían todas las áreas y temáticas de política exterior de interés general. Lamentablemente, la Crisis del Golfo, desatada pocos años después, relativizó el éxito europeo en materia internacional.

*“La Crisis del Golfo puso claramente en evidencia los límites de la CPE en el mundo de la posguerra fría, en el que se hacían necesarias dos cosas de lo que los europeos estaban faltos: una maquinaria militar y una clara voluntad política para formular e implementar acciones colectivas en el terreno diplomático”.*¹⁸

2.1.5 El Tratado de Maastricht

La necesidad de reformular el mecanismo de la CPE provocó la respuesta concertada de Francia y Alemania, países que elevaron una propuesta para el diseño de una política exterior europea en el seno de una Conferencia Intergubernamental. En aquella época, el proceso de unificación de Alemania, la caída del bloque del este, la desintegración de la Unión Soviética, la aparición de conflictos en la propia geografía de la región y las diversas transformaciones del sistema internacional, hicieron patente la necesidad de incluir en el proyecto político de la Unión una estructura institucional renovada en materia de política exterior y de seguridad. En noviembre de 1993, con la entrada en vigor del Tratado que instituyó a la Unión Europea, la PESC se ratificó como el segundo pilar de la Unión.

¹⁷ López Jiménez, José. “La política Exterior de Seguridad Común de la Unión Europea: Viejos Problemas, nuevos desafíos”. Lamusa Digital, N°4, La Ampliación Europea y otras claves de la construcción europea. Accedido de <http://www.uclm.es/lamusa>

¹⁸ Observatorio de Política Exterior Europea. “De la CPE a la PESC, un proceso inacabado.” *La Política Exterior y Seguridad Común (PESC)*. <http://selene.uab.es>

*“La nueva política exterior europea tendería a mejorar el proceso de toma de decisiones dotándose de unos instrumentos específicos que, en todo caso, no significasen un aislamiento del conjunto del edificio comunitario y facilitasen la unidad y coherencia con el resto de las políticas. La definición de un ámbito material para esta política exterior evitaría la improvisación y la indefinición; por último, el carácter vinculante de las decisiones eliminaría la laxitud y la ausencia de control en la aplicación de las mismas, algo que caracterizó sobremanera la práctica de las políticas exteriores nacionales durante el sistema CPE”.*¹⁹

Pero no debe errarse en las apreciaciones. El nacimiento de la PESC²⁰ fue fruto de un mínimo de acuerdo entre las partes, característica que habría de condicionar una actuación más bien decepcionante en los sucesos que se desencadenaron a mediados de los noventa en la región balcánica. Los acontecimientos desarrollados en Bosnia, incluyendo los Acuerdos de Dayton propiciados por el gobierno norteamericano, reflejaron la ausencia de una política europea hacia la región.²¹ No extraña entonces que pronto surgieran voces que exhortaban, en lo básico, a una reformulación de la PESC para dotarla de mayor coherencia, eficacia y presencia.

2.1.6 El Tratado de Niza

Este Tratado recoge una serie de propuestas orientadas a una mejor articulación de los organismos y de las acciones consagradas para la PESC. Las modificaciones introducidas buscaron, por una parte, reforzar el rol y accionar del Comité Político y de Seguridad, encargado de la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis; por otro lado, se delimitó y reguló con mayor precisión el mecanismo de cooperaciones reforzadas.

¹⁹ López Jiménez, José.

²⁰ Las negociaciones que llevaron a la incorporación de la PESC en el marco del Tratado de Maastricht fueron bastante complejas, en especial, por la fuerte oposición británica al proyecto franco-alemán. Pero las presiones emanadas de un sistema internacional, envuelto en vertiginosos cambios, obligó a una flexibilización de posturas y a la rápida adopción de un instrumento que diera cuenta de que Europa se encontraba de lleno en un el avance de un proceso de consolidación de su realidad política.

²¹ Muchas de las actitudes desplegadas por la PESC en la región Balcánica, frente a los conflictos reales y/o potenciales que en ella subyacen, se han manifestado fundamentalmente en un plano declarativo.

En la actualidad el Consejo Intergubernamental se encuentra abocado a la elaboración de un nuevo marco para la PESC, en lo que refiere a su inclusión en el nuevo Tratado Constitucional de la Unión Europea. Sobre esta normativa suprema habrá de descansar la acción exterior de Europa, habrá que ver a futuro las posibilidades para su desenvolvimiento.

Cuadro N°1: La Historia de un proceso

ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA PESC		
AÑO	EVENTO	CARACTERÍSTICAS
1952	Comunidad Europea de Defensa	Firma del Tratado de París por el que se creaba la CED. El proyecto francés (Plan Plevén) hubiera comportado un proceso de integración en materia defensiva (ministro europeo, presupuesto común) y la creación de una Comunidad Política Europea. La no ratificación francesa del Tratado, en 1954, hizo fracasar la CED.
1961	Plan Fouchet	Propuesta francesa, inspirada por De Gaulle, a sus socios comunitarios para la creación de una "Unión de Estados", que comportaría reuniones a nivel de ministros o de jefes de estado y de gobierno para coordinar sus políticas europeas. Rechazo de los otros países de la CE.
1970	Informe de Luxemburgo	Creación de la Cooperación Política Europea (CPE) como proceso intergubernamental y sin base institucional, para armonizar las políticas exteriores de los miembros de la CE.
1987	Acta Única Europea	La CPE se incorpora, sin modificar su carácter intergubernamental, en el marco de un tratado comunitario. Creación de un secretariado.
1993	Tratado de Maastricht (TUE)	La entrada en vigor del TUE supone el establecimiento de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), como segundo pilar de la UE. El marco institucional de la UE se desarrolla en el caso de la PESC de acuerdo a la lógica intergubernamental.
1999	Tratado de Ámsterdam (TUE)	La reforma del TUE supone, en el caso de la PESC, innovaciones con voluntad de eficacia (alto representante PESC, abstención constructiva, misiones Petersberg).
2000	Tratado de Niza (TUE)	Se describen las mayorías necesarias para la adopción de Acuerdos internacionales en el marco PESC, se replantean las relaciones UE-UEO y, finalmente, se

		establecen con precisión las características, los requisitos y el funcionamiento de las cooperaciones reforzadas en el marco de la PESC.
2002-2003	Convención Europea	A pesar de no formar parte inicialmente de las cuestiones previstas a abordar en el debate sobre el futuro de la UE, iniciado oficialmente en Niza, la reforma de la PESC se introdujo ya en la Declaración de Laeken (diciembre 2001) y se convirtió en uno de los grandes temas de la Convención. La PESC ha resultado ser uno de las prioridades para obtener una presencia más firme de la UE en la escena internacional. El nuevo marco en el que se encuentra la PESC, el título de la Acción Exterior de la Unión, y la figura del nuevo Ministro de Asuntos Exteriores son algunos de los puntos más destacados de la propuesta de Tratado Constitucional que la Convención presentó como base para los debates de la CIG, iniciada el 4 de octubre de 2003

2.2 Principales directrices institucionales

El diseño e institucionalización de la PESC persigue una concertación entre los Estados miembros de la unión en sus acciones externas, lo que supone el logro de acuerdos sobre temáticas de corte internacional. En este sentido, la PESC debe ser considerada la política exterior del conjunto de la UE, pues supone la concertación de los actores estatales y de las instituciones comunitarias, creadas para este efecto, a objeto de garantizar su unidad, coherencia y continuidad en el plano internacional.

2.2.1 Los Objetivos

De acuerdo a lo establecido en el Tratado de la Unión, se han definido como objetivos fundamentales de la PESC:²²

²² Observatorio de Política Exterior Europea. *La Política Exterior y Seguridad Común (PESC)*. <http://selene.uab.es>

- La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales, y de la independencia e integridad de la Unión Europea, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- El fortalecimiento de la seguridad de la UE y sus Estados miembros en todas sus formas.
- La preservación de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de Paris, incluyendo los de fronteras externas.
- El fomento de la cooperación internacional.
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

2.2.2 *Los Actores Claves*²³

La conducción, la puesta en marcha y el conjunto de acciones que se despliegan en el marco de la PESC será desarrollada por ciertos órganos de la propia comunidad, a los cuales se les atribuyen específicas tareas:

a. El Consejo Europeo

Es el organismo encargado de definir los principios y orientaciones generales de la PESC. Junto a ello, determina las estrategias comunes que la unión deberá aplicar en los ámbitos de interés general de los estados miembros.

b. El Consejo de Ministros

²³ No se considera para los efectos de presentación de esta investigación presentar las funciones que asumen el Parlamento Europeo y la Comisión, por considerarse que éstas se encuentran limitadas por un margen de acción restringido de acuerdo a las normativas vigentes de la UE.

Asume como principal función el proceso de toma de decisiones, sobre la base de las estrategias comunes determinadas por el Consejo Europeo. Se modela como el seno para las discusiones, el foro de consulta y de información para los estados miembros.

Entre sus órganos ejecutivos se encuentran:

- La Presidencia, que asume la representación de la Unión
- El Secretario General del Consejo y Alto Representante de la PESC, que asumen un rol de asesoría directa a la presidencia del Consejo
- El Comité de Representantes Permanentes de los Estados Miembros (COREPER), encargado de la preparación de los trabajos del Consejo.
- El Comité Político y de Seguridad, se articula como el órgano de enlace entre dos ámbitos estratégicos de la UE, a saber, la PESC y la PESD.

c. Los Estados Miembros

Dado el carácter intergubernamental que posee la PESC, y considerando la arraigada tradición de autonomía de las esferas estatales, los Estados miembros de la Unión asumen un rol central en su desarrollo y puesta en práctica. En primer lugar, se consagran en el Tratado de la Unión competencias específicas para sus miembros, tales como planteamientos al consejo, formulación de propuestas, obligación de consultas, etc. Por otro lado, los miembros acceden a un accionar indirecto a través de las actuaciones del Consejo Europeo y el Consejo de Ministros.

2.2.3 Instrumentos para la realización de la PESC

De acuerdo a las reformas introducidas por el Tratado de Ámsterdam, se dota a la PESC de instrumentos básicos para su funcionamiento, los que corresponden a:

a. Las Estrategias Comunes

Entendiéndose por esto a todo el conjunto de acciones que adopte el Consejo Europeo en los ámbitos que son de interés común para los Estados miembros.

b. Las Acciones comunes

Corresponde a todo un conjunto de medidas aplicables a situaciones específicas catalogadas de interés para la Unión.

c. Las posiciones comunes

Refieren a los acuerdos adoptados por el Consejo que articulan la posición de la unión frente a temas concretos de carácter geográfico o temático.

LOS IMPACTO DE LA CRISIS DE IRAK EN LA UNIÓN EUROPEA

3.1 Antecedentes a tener en cuenta

Irak es, desde el punto de vista estratégico, uno de los países más importantes de Oriente Próximo. Frontera entre el mundo musulmán árabe y el no árabe, es un calidoscopio de culturas, etnias y religiones. Integrado por un 60% de árabes musulmanes de la rama chiita, un 20% de kurdos suníes, el 20% restante se encuentra conformado por árabes suníes, cristianos, asirios, caldeos, nestorianos y, un número menor, de turcomanos. Sus fronteras las comparte con Kuwait, Arabia Saudí, Jordania, Siria y Turquía, dispone en su territorio de una de las reservas más importantes de petróleo a nivel mundial.²⁴

²⁴ De Arístegui, Gustavo. “¿Tercera Guerra del Golfo?”. *Política Exterior*, N°92, Marzo-Abril, 2003, pp. 99-100.

Desde mediados del siglo XX, se transformó en una pieza clave en el dispositivo estratégico dispuesto por los países occidentales para cercar a la Unión Soviética, por medio del Tratado de Bagdad. Pero, la revuelta nacionalista de 1958, que puso fin a la monarquía hachemí, llevó al poder al régimen baazista, que transformó las estructuras políticas existentes en un Estado de carácter autocrático.

Independencia nacional, panarabismo, antisionismo y voluntad de control de poder fueron las consignas que el régimen político elevó y que terminaron impregnando y permeando a todas las estructuras sociales.

“Se abrió así el proceso hacia el establecimiento del régimen baazista, en el que el socialismo inicial del partido Bazz se transformó en un Estado Totalitario, de poder personalizado, y cuya aspiración al liderazgo de la nación árabe con su rechazo a la ‘entidad sionista’ le llevó al enfrentamiento con Reino Unido, a quien se responsabilizó de la división árabe, y con EEUU, como valedor, de esa ‘entidad sionista’.”²⁵

La Guerra del Golfo, tras la invasión de Irak a Kuwait, vino a delimitar un problema en ciernes para la región, pero entre sus consecuencias debe tenerse presente que no pudo evitar la proyección del régimen en la constricción de sus fronteras. En este sentido, no resulta extraño que los desafíos que impuso el escenario post 11 de septiembre para Estados Unidos, refocalizara su interés estratégico en la región.

“Doce años de desafíos a la ONU y a sus resoluciones, cuatro de ausencia de los inspectores, así como los antecedentes del régimen y de su presidente, aconsejan tomar medidas diseñadas con inteligencia, planificación, sin olvidar la necesaria visión estratégica y sensibilidad geopolítica en una región tan delicada (...) La transigencia y tolerancia con la dictadura baazista podía

²⁵ Ullrich, José María. “Un nuevo arco sísmico. Del Mediterráneo al sureste asiático”. *Política Exterior*, N°94, Julio-Agosto, 2003, pp.16.

significar un gravísimo riesgo para la zona y sobre todo para los aliados de occidente (...)”²⁶

3.2 Las divisiones en el seno de la Unión

Poco antes de hacerse efectiva la guerra contra Irak, entre los Estados miembros de Europa comienzan a manifestarse los primeros signos de desavenencias. En la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de Elsenaur, la Unión sólo logró articular una convergencia mínima entre sus miembros, a través de un pronunciamiento en el que se llamó a la comunidad internacional a agotar los recursos diplomáticos. En este mismo sentido, mientras el Parlamento Europeo emitía una resolución acerca del apartamiento que significaba un ataque de tipo preventivo respecto del derecho internacional, un grupo de ocho países²⁷ expresaba su apoyo irrestricto a la política norteamericana frente a Irak.²⁸

*“La idea de una declaración pública efectuada por ocho gobiernos europeos sin consultar a su socios de la UE fue, por supuesto, una bofetada a la noción de política exterior común que la UE estaba desarrollando y que incluso los signatarios de la carta sostenían apoyar. La presidencia rotatoria de la UE, sostenida por Grecia en ese momento, no fue informada de la carta, ni tampoco el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, o el Alto Representante de la Política Exterior de la UE, Javier Solana., Tony Blair señaló repetidamente a sus socios que su objetivo era tener una Europa unida pro-norteamericana, pero que si eso era imposible, prefería una Europa dividida en parte pro – norteamericana que una Europa alineada en contra de Estados Unidos.”*²⁹

Entre las razones que pueden argüirse respecto a la división producida en Europa, en torno a la guerra de Irak, destacan aquellas vinculadas con las motivaciones de los actores

²⁶ De Arístegui, Gustavo. Op.cit. pp 103.

²⁷ Reino Unido, Dinamarca, Italia, Portugal, República Checa, Hungría y Polonia.

²⁸ Paredes, Esteban y Sanhueza, Camilo. “La Unión Europea y la Crisis de Irak”. Revista de Estudios Internacionales, Año XXXVI, N°142, Julio-Septiembre, 2003, pp. 62.

²⁹ Gordon, Phiplip H. and Shapiro, Jeremy. “The Transatlantic split”, Capítulo V. En *Allies at war. America, Europe and the crisis over Iraq*, a Brookings Institutions Book, Mc Graw Hill, 2004. pp. 131.

individuales; en otras palabras, serían una expresión de las necesidades de los países europeos de maximizar su influencia dentro del novísimo esquema político europeo.³⁰ Esta perspectiva diferenciada con la que Europa enfrentó el desarrollo de esta crisis se enraíza en la historia, las mentalidades y naturaleza de su proceso de construcción comunitario. Basta recordar que en los orígenes de la Unión, proceso restringido al ámbito económico, existió una permanente e importante subordinación respecto a Estados Unidos y su paraguas militar, la OTAN. En este sentido, para muchos de los actores europeos el proceso de construcción política sólo puede y debe enmarcarse en los márgenes provistos por la relación con Estados Unidos.

Para demostrar la fuerza de este argumento, resulta imprescindible observar el posicionamiento de los actores europeos frente al conflicto y los argumentos que operan en el trasfondo de su accionar.

3.2.1 El Eje franco-alemán

Ante la inminencia del ataque a Irak, Francia y Alemania efectuaron una serie de declaraciones conjuntas que significaron un acercamiento de posiciones. El acuerdo franco-alemán giraba en torno a dos premisas. Primero, que cualquier decisión debería ser tomada en el Consejo de Seguridad, después de haber escuchado a los inspectores y conforme con las resoluciones tomadas; y segundo, que la guerra sería la constatación de un fracaso, esto es, la peor de las soluciones, y que, por lo tanto, se tendría que hacer todo lo posible para evitarla.

La oposición de Alemania se fundaba en la impopularidad que tenía el conflicto en su ciudadanía y porque el asumir una postura de desafío a los Estados Unidos le resultaba altamente rentable al Canciller Schröder ganar un proceso de elecciones internas.³¹

³⁰ Lindley-French, Julian. Op.cit.

³¹ Thies, Jochen. "Alemania un país dividido". *Política Exterior*, N° 90. Noviembre-Diciembre, 2002, pp. 117.

Francia, a su vez, vio en la oposición a la guerra una oportunidad tanto para restaurar el equilibrio en las relaciones franco-alemanas como para reestablecer el liderazgo que sentía diluido en el seno de la Unión Europea, a raíz de la expansión de la estructura comunitaria, que parecía favorecer a miembros periféricos, como Inglaterra y España, en roles cada vez más importantes. Un acuerdo sobre Irak, entonces, representaba una oportunidad para que Francia adelantara su visión de Europa en un momento cuando la expansión de la UE estaba forzando a una redefinición de la naturaleza del proyecto europeo³².

El énfasis dado por el gobierno francés al fortalecimiento de un núcleo europeo ‘duro’ reviste un compromiso de carácter estructural hacia el proyecto europeo, mientras que la posición alemana resulta ser más acomodaticia a las circunstancias.

*“La suposición de que Francia y Alemania eran líderes naturales de Europa ha provocado, por mucho tiempo, resentimientos en Europa. Gran Bretaña considera ser tan importante para el futuro de Europa como Francia y Alemania, especialmente, en política exterior. España, con una creciente economía y vínculos con el vasto mundo de habla española, se ve a sí misma como una prometedora potencia europea que merece ser tratada como uno de los ‘grandes chicos’. Italia resiente el hecho de no ser tratada como un igual, a pesar de su peso económico. (...) Blair, Berlusconi y Aznar también sintieron que Chirac y Schröder, de forma deliberada, los socavaban políticamente, retratándose a sí mismos como los verdaderos voceros del sentimiento antibelicista de Europa, mientras que los calificaban de servidores de los Estados Unidos”.*³³

3.2.2. Los aliados prestos

³² “Ever awkward, sometimes risky”, *The Economist*, vol. 366, N° 8309, 1 de febrero del 2003, pp. 43.

³³ Gordon, Philip H. and Shapiro, Jeremy. Op.cit. pp. 130.

Los signatarios de la ‘Carta de los Ocho’, particularmente, Blair, Aznar y Berlusconi, vieron en ella una adecuada oportunidad para expresar su apoyo a los Estados Unidos, en un momento particularmente sensible, sobre el tema de Irak. Sin embargo, el trasfondo de sus motivaciones estribaba en la oportunidad para hacer una declaración acerca de lo que debía perfilarse en el futuro de Europa, contrastando su propia visión atlantista con la visión empleada por París y Berlín. Después de todo, sólo una semana antes, Francia y Alemania habían empleado la celebración del Tratado Elysée para reclamar posiciones de liderazgo en el concierto europeo y para reafirmar su condiciones de ‘motores’ de la integración política europea.³⁴

En lo que respecta al Reino Unido, este país ha sido el más allegado de los aliados con los que los Estados Unidos ha contado en Europa y, en este sentido, su posición de apoyo a la causa norteamericana resulta ser natural, no hacerlo le hubiese significado poner en peligro su ‘relación especial’, situación a la que no estaba dispuesto a arriesgarse. De esta manera, el gobierno de Blair se acopló a los planeamientos de la política norteamericana, jugando un rol destacado en el marco del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que se tradujo en la adopción de la Resolución 1441. Del mismo modo, ante el avance francés de emplear la crisis como prueba de fuerza y de ‘lealtad’ al proceso de ampliación y profundización de la Unión, el gobierno británico contrarrestó el ataque con el apoyo de los gobiernos hispano e italiano, haciendo gala de un liderazgo al afirmar que la Unión Europea no era patrimonio de los gobiernos de París o Berlín, “*y que el Reino Unido, España e Italia podían rápidamente construir una coalición para oponerse, especialmente a Francia, en caso de que se arrogara el derecho de ‘hablar’ en nombre de Europa*”.³⁵

Para España la crisis de Irak representó la oportunidad de demostrar a sus pares europeos que ya no estaba dispuesto a seguir siendo un mero espectador de los asuntos europeos y que, muy por el contrario, podía transformarse en un coordinador importante en la materia, además de convertirse en un aliado clave para la administración norteamericana. Aunque en términos internos la decisión del gobierno de Aznar supuso un fuerte costo

³⁴ Ibidem, pp. 130.

³⁵ Lindley-French, Julian. Op.cit.

político, en términos de imagen y credibilidad ante la opinión pública hispana quien estaba abiertamente opuesta al desarrollo de una guerra, su desempeño en este escenario de crisis le redituó importantes ganancias, permitiéndole volver a ocupar una elevada posición dentro de la jerarquía de poderes en un momento clave de la política europea y transatlántica.

3.2.3 *Los países del centro y este de Europa*

La reacción de los países de Europa central y oriental frente a la crisis de Irak, tuvo como principal impacto reavivar el debate sobre los efectos contraproducentes que podía tener el proceso de ampliación de la unión sobre el diseño e institucionalización de la política exterior europea. La llamada ‘Nueva Europa’³⁶ enfrentada a la disyuntiva de acoplarse a la postura norteamericana o decidirse por una vocación plenamente europea, optó por escoger la primera alternativa. La explicación para esta orientación asumida por Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia, algunos de los miembros más nuevos de la Unión, es de carácter utilitarista, en el sentido de que estos países consideran las relaciones bilaterales con Estados Unidos desde una perspectiva crucial para su seguridad y, en consecuencia, no estaban dispuestos a ponerla en peligro. Por otro lado, una oposición hacia Estados Unidos, en un clima particularmente sensible, podía ser vista por éste como de indolencia hacia el terrorismo.³⁷ Por el contrario, los costos de un posible desaire o desafío al mundo europeo parecían ser más fáciles de superar, sobretodo, considerando la evidente fractura existente entre sus miembros.

La posición adoptada por los países del centro y del este de Europa deja al descubierto dos fenómenos: primero, desde la perspectiva de los nuevos miembros correspondería al vínculo trasatlántico hacerse cargo de las relaciones exteriores.

“La seguridad y la defensa de Europa es de competencia de la OTAN y, en definitiva, de los Estados Unidos. La economía es propia de la Unión Europea.

³⁶ Término popularizado por el Secretario de Defensa norteamericano Donald Rumsfeld para distinguir a los países europeos pertenecientes al ex bloque soviético, y para diferenciarlos de los antiguos aliados de la zona occidental.

³⁷ Ganko, Iwona, Herranz, Anna. “La Europa central y oriental ante la crisis de Irak: una nueva voz”. Especial Irak, Observatorio de Política Exterior Europea. www.selene.uab.es

*Esta concepción de la Unión los aleja significativamente de la idea de una Europa Potencia, a la que aspiran , entre otros, franceses y alemanes”.*³⁸

Por otro lado, desde el punto de vista de la construcción política europea esta situación deja al descubierto que, mientras Europa parece profundizar su proceso de ampliación, la influencia de Estados Unidos en éste se torna más dominante.

3.2.4 *Los 10 Vilnus*

Las tensiones dentro de Europa sobre Irak y sobre cómo lidiar con los Estados Unidos también se extendieron a las relaciones entre Europa Occidental y Europa del Este. La publicación de la Carta de los Ocho molestó profundamente a un número de países en Europa Central y del Este, cuyos dirigentes políticos coincidían con el mensaje expuesto por este documento, pero resentían el hecho de no haber sido consultados al respecto o si deseaban adherirse a esta postura. Fue así como las nuevas democracias de Albania, Bulgaria, Croacia, Estonia, Latvia, Lituania, Macedonia, Eslovaquia, Eslovenia y Rumania, conocidos como los '10 Vilnus' articularon una posición común expresando su deseo de integrarse a la OTAN. Con esta herramienta se daba a conocer una especie de declaración de solidaridad con los Estados Unidos; como ex estados comunistas, los firmantes deseaban expresar que sus países eran capaces de comprender y atender los peligros que podía representar una tiranía y la especial responsabilidad que les cabía como democracias de defender sus valores políticos. Desde su óptica, la comunidad transatlántica debía permanecer unida para enfrentar la amenaza del terrorismo, los dictadores y las armas de destrucción masiva.³⁹

*“Los países de Europa central y del este ven en Estados Unidos, más que en cualquier otro vecino europeo o en la misma Unión Europea, el garante principal de sus jóvenes democracias y la referencia política que necesitan para crear un futuro seguro y próspero”*⁴⁰

³⁸ Paredes, Esteban y Sanhueza, Camilo. Op.cit. pp. 65.

³⁹ Gordon, Philip H. and Shapiro, Jeremy. Op.cit. pp. 132-133.

⁴⁰ Paredes, Esteban y Sanhueza, Camilo. Op.cit. pp. 66.

En resumen se puede sostener que la crisis de Irak para la Unión Europea y su política exterior significó:

- La adopción entre sus miembros de posturas contrapuestas e irreconciliables en diversos foros e instancias internacionales.
- La desarticulación de la comunidad de intereses, agravándose por el hecho de que sus nuevos miembros, especialmente los provenientes del ex bloque soviético, apoyasen la postura estadounidense.
- La proyección de un cuestionamiento sobre la construcción de una Europa potencia.
- Finalmente, la constatación de la carencia de una política exterior común europea en materia de seguridad y defensa.

CAMINO HACIA UN REPOSICIONAMIENTO DE EUROPA COMO ACTOR

GLOBAL

La crisis de Irak tuvo como principal impacto para la Unión Europea ser un desafío que estaba demasiado lejos de ser asumido de manera eficaz por su política exterior. Como se pudo observar en los apartados anteriores, a través de la crisis la actitud de los estados miembros de la Unión fue esencialmente reactiva y reveló la falta de coherencia estratégica en el diseño institucional de sus política exterior.

Al comienzo de esta investigación se sostuvo que uno de los nudos claves para el reposicionamiento de Europa como actor relevante en el escenario internacional estaba representado por la necesidad de redefinir la política exterior europea desde sus bases mismas, a objeto de poder atender a todas las fallas o, por lo menos, a las líneas de fractura más complejas expuestas por esta crisis. En este sentido para la Unión europea se hizo perentorio abandonar aquellas orientaciones institucionales de su política exterior concebidas desde un punto de vista introspectivo y adoptar un enfoque institucional abierto al escenario externo sobre el cual debe y deberá desplegarse.

En sintonía con esta constatación sale a la luz el documento elaborado por el Alto Representante de la política Exterior de la UE, Javier Solana, titulado *Una Europa segura en un mundo mejor*, el cual tiene la particularidad de representar las premisas sobre las cuales debería reelaborarse una política exterior de carácter estratégico.

“[Este documento constituye] un reconocimiento básico de que, ‘como una unión de 25 estados con más de 450 millones de personas que producen un cuarto del producto nacional bruto del mundo y con un rango amplio de instrumentos a su disposición, la Unión Europea es, inevitablemente, un actor global...Europa debería estar lista para compartir la responsabilidad para una seguridad global y en la creación de un mundo mejor’”⁴¹

A diferencia de otros instrumentos y documentos, este escrito esboza una concepción de seguridad estratégica de tipo comprensiva sobre la base de dos elementos esenciales:

- El primero de ellos corresponde a un análisis de tipo estratégico que identifica por primera vez las amenazas existentes en la escena internacional y que demandan a Europa una postura coherente y articulada sobre las mismas. Dichas amenazas corresponden al terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva y de *failed states*. La identificación de estos problemas demanda soluciones ampliadas que rebasan el ámbito militar para fortalecer estrategias de tipo política, económicas y civiles.⁴²

El enfoque para el abordaje de estas demandas debe darse en el marco de regímenes internacionales que provean de la ayuda y la asistencia para erradicar las raíces últimas de cada uno de estos problemas.

- El segundo elemento esencial, aportado por este documento, es el diseño de una estrategia, orientada a dos ámbitos. En primer lugar, la Unión debe proveer los marcos para el desarrollo de un concepto de seguridad en su entorno geográfico inmediato –promover el surgimiento de un “anillo de amigos”- con aquellos estados y actores que comparten los valores democráticos y similares sistemas económicos a

⁴¹ Haine, Jean-Yves, Op cit., 108.

⁴² Haine, Jean-Yves, Op cit., 109.

objeto de establecer una especie de compromiso preventivo⁴³. En segundo lugar, plantea el desarrollo de un “multilateralsimo efectivo”, esencia de la concepción de la seguridad sostenida por la Unión.

*“La estrategia de seguridad de la UE reafirma que ‘el marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de Naciones Unidas. Fortalecer las Naciones Unidas (...) debe ser una prioridad europea (...). La Unión reafirma que, como una cuestión de principios, el Consejo de seguridad de NU debería seguir siendo el foro que legitima el uso de la fuerza.(...) El precedente de Kosovo y la guerra preventiva iraquí son las referencias no escritas de lo que está permitido y lo que no.”*⁴⁴

Dado el hecho de que Europa se encuentra inmersa en un proceso de discusión sobre la normativa constitucional que ha de regir a los Estados de la Unión y que sobre la base de este cuerpo legal se han de colocar todos los instrumentos políticos e institucionales creados a lo largo de la última década, como la PESC y la PESD, debiera producirse entre los miembros de la Unión un necesario debate que ponga en contacto las distintas posturas que aún persisten entre ellos en el marco de los parámetros que aporta el documento anteriormente esbozado. Debe señalarse que esto no significa que entre los actores europeos deba producirse un consenso unánime sino más bien debería darse sobre las bases de un diálogo diferenciador que enriquezca la propia posición de actor global de la Unión Europea.

Un segundo nudo clave para la constitución de una política exterior coherente y sólida dice relación con un replanteamiento por parte de la Unión de su relación con Estados Unidos.

“Ningún observador de los últimos hechos podría equivocarse en notar que los Estados Unidos y Europa tienen diferentes actitudes hacia el poder, la fuerza militar y la soberanía, o incluso que la división está aumentando. La cuestión,

⁴³ Este ámbito es el escenario propicio para el despliegue de la política de seguridad y defensa europea (PESD) que contempla la movilización de tropas, asistencia humanitaria, operaciones de vigilancia, reconstrucción del imperio de la ley y la provisión de ayuda económica.

⁴⁴ Pág., 110.

sin embargo, es si estas diferencias son ahora tan fundamentales que los Estados Unidos y las naciones de Europa pueden o deberían descartar a la alianza transatlántica por ser irrelevante, concluyendo que o no se necesitan mutuamente o que podrían encontrar aliados en otra parte.”⁴⁵

Si bien no puede desconocerse que a ambos lados del Atlántico existen posiciones encontradas frente a temas como la concepción de un orden mundial, el rol del derecho internacional y las actitudes hacia la fuerza y el poder las diferencias no son insalvables y no debieran definir la existencia o inexistencia de una relación. Debe tenerse en cuenta que si hay diferencias es porque existen puntos de encuentros y estos puntos se sustentan en las nociones de democracia liberal para sus sociedades y su modelo de construcción de mundo.

El replanteamiento de las relaciones transatlánticas evidentemente no puede operar por sólo una vía; necesariamente debe producirse un acercamiento de posiciones de ambos actores, lo que implica abandonar determinados estereotipos que se han ido construyendo y reforzando en los últimos tiempos . Europa debe dejar de mirar a Estados Unidos como actor unilateral de carácter militarista y Estados Unidos debe abandonar su paternalismo obcecado hacia Europa y permitir los espacios para que ésta pueda fortalecer su estructura política sin necesidad de producir ambigüedades entre sus miembros, generadas por el accionar norteamericano. Sólo en la medida en que pueda darse espacio a este tipo de relación dialogante entre Estados Unidos y la Unión Europea, cada uno podrá apreciar el rol que más se puede ajustar a sus intereses en un orden internacional más estable.

⁴⁵ Gordon, Philip H. and Shapiro, Jeremy, “Restoring the Alliance” , Op cit., 186.

BIBLIOGRAFÍA

Armocost, Michael. “La política Exterior de EEUU después del 11-S”, *Política Exterior*, N°86, Marzo-Abril, 2002, pp. 73-84

Calleo, David. “¿Están en peligro las bases de la prosperidad de EEUU?”. *Política Exterior*, N°87, Mayo-Junio, 2002, pp. 85-95.

Costa, Oriol y Aguiar, Pablo. “Relaciones trasatlánticas: ¿hacia una dilución del partenariado estratégico?” En Barbé, Esther (coord.) *España y la Política Exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*. Institut Universitari d’Estudis Europeus, Quaderns de Treball, N°40. Accedido de <http://selene.uab.es/>, consultado junio de 2004.

De Arístegui, Gustavo. “¿Tercera Guerra del Golfo?”. *Política Exterior*, N°92, Marzo-Abril, 2003, pp. 99-111.

Ganko, Iwona, Herranz, Anna. “La Europa central y oriental ante la crisis de Irak: una nueva voz”. Especial Irak, Observatorio de Política Exterior Europea. www.selene.uab.es

García Pérez, Rafael. “Relaciones Transatlánticas”. *Política Exterior*, N°86, Marzo-Abril, 2002, pp. 21-30

Gordon, Phiplip H. and Shapiro, Jeremy. *Allies at war. America, Europe and the crisis over Iraq*, a Brookins Institutions Book, Mc Graw Hill, 2004.

Haine, Jean-Yves “Idealism and power: the new EU security strategy”, *Current History*, vol. 103, N° 671, Marzo, 2004, pp. 107-112

Kagan, Robert. “Power and weaknes”. *Policy Review*, N°113, Junio-Julio, 2002. Accedido de <http://www.policyreview.org>

Kissinger, Henry. La Contención por turnos: La Crisis de Suez. Capítulo XXI. *La Diplomacia*. Fondo de Cultura Económica, 1995, 949 págs.

Lindley-French, Julian. *Defensa Europea ‘Light’: por qué la defensa europea tiene más de política que de defensa*. Real Instituto Elcano, Artículo N°144, 2003. <http://www.realinstitutoelcano.org>.

López Jiménez, José. “La política Exterior de Seguridad Común de la Unión Europea: Viejos Problemas, nuevos desafíos”. *Lamusa Digital*, N°4, La Ampliación Europea y otras claves de la construcción europea. Accedido de <http://www.uclm.es/lamusa>.

Moreau Defarges, Philippe. “La Unión Europea frente a la Crisis de Irak”. *Política Exterior*, N°92, Marzo-Abril, 2003, pp. 71-84.

Observatorio de Política Exterior Europea. “De la CPE a la PESC, un proceso inacabado.” *La Política Exterior y Seguridad Común (PESC)*. <http://selene.uab.es>

Paredes, Esteban y Sanhueza, Camilo. “La Unión Europea y la Crisis de Irak”. *Revista de Estudios Internacionales*, Año XXXVI, N°142, Julio-Septiembre, 2003, pp. 59-72

Pfaff, William. “El 11-S y el orden mundial”, *Política Exterior*, N° 90, Noviembre-Diciembre 2002, pp. 57-66.

Rodríguez, Alvaro, “Estados Unidos: ‘la ciudad en la cima’, *Política Exterior*, N° 92, Marzo - Abril, 2003, pp. 83-95

Thies, Jochen. “Alemania un país dividido”. *Política Exterior*, N° 90. Noviembre-Diciembre, 2002, pp. 117-130.

Ullrich, José María. “Un nuevo arco sísmico. Del Mediterráneo al sureste asiático”. *Política Exterior*, N°94, Julio-Agosto, 2003, pp. 14-22.

----- “Ever awkward, sometimes risky”, *The Economist*, vol. 366, N° 8309, 1 de febrero del 2003, pp. 42-43.