

ESTRUCTURAS EUROPEAS PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS (ANÁLISIS TEÓRICO-INSTITUCIONAL)

Amparo Tortosa Garrigós

Licenciada en Sociología.

El presente artículo pretende cruzar algunas teorías de las relaciones internacionales (especialmente las relativas a la integración supranacional, y que representan las principales líneas de fractura en la Unión Europea), con las políticas y estructuras para la resolución de conflictos. La intención es la de aplicar estas teorías al proceso de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y a toda la dinámica comunitaria que tiene agregadas como competencias la resolución de conflictos. Tomando como base las estructuras y políticas europeas para la resolución de conflictos, analizamos qué tendencia teórica sigue cada una, cuándo aplican el viejo o del nuevo modelo de resolución de conflictos, sus principales funciones, el proceso decisorio, etc. En definitiva, hacia donde vira la Unión en estos sectores tan comprometidos y decisivos para la seguridad.

Las teorías confrontadas son las del “realismo” y el “funcionalismo”, ambas presentes en las tensiones actuales que vive la Unión Europea (y que además escenifican su proceso histórico). Una Unión que se tambalea entre un modelo u otro en función de los sectores a desarrollar, en este caso la seguridad y la defensa, las capacidades civiles y militares para la gestión de crisis desde sus principales instituciones. El “realismo” nació en los años treinta en Estados Unidos (Morgenthau) defendiendo que la política exterior esté sujeta al contexto y a los intereses nacionales, puesto que el mundo está organizado en naciones y consecuentemente son los Estados los principales actores en las relaciones internacionales. Por tanto, son los Estados los que tienen el exclusivo derecho de paz y de guerra, de firma de tratados y de ostentación de relaciones diplomáticas, por encima de las organizaciones supranacionales. Trasladado a Europa, Mannheim mantuvo que el verdadero poder del Estado estaba basado en los sectores económico y militar, esferas donde no se podían permitir ceder soberanía a ninguna organización supranacional, defendiendo un “intergubernamentalismo” en el ámbito internacional (no dando cabida a ningún desarrollo supranacional ni cesión de competencias hacia otras estructuras que

estuvieran por encima del Estado). El realismo es un claro defensor del *Balance of Power*, que más tarde impulsaría Kissinger desde la escuela neorealista norteamericana. Dada la anarquía imperante en el sistema internacional, es mejor crear un equilibrio de poder entre potencias asociadas que dejarlo en manos de instituciones supranacionales como Naciones Unidas, y en este caso la Unión Europea. Dentro de los realistas, hay corrientes que defienden la multipolaridad (Morgenthau) o la bipolaridad (K. Waltz) de Estados como modelos más o menos estables en el sistema internacional para garantizar la seguridad, en todo caso ambos en contra de la idea de régimen internacional.

Esta postura suele ser defendida por países y potencias de primer orden mundial, que contrariamente verían perdidas su soberanía y posición alcanzadas a lo largo de su historia. En la Unión hubo una parálisis de las acciones comunes entre los años sesenta y ochenta, y en los noventa se empezaron a revitalizar las teorías de la integración supranacional (funcionalismo). El “funcionalismo” fue impulsado por Mitrany en los años cincuenta y sesenta en Estados Unidos, defendiendo los desarrollos por sectores y fases en las organizaciones internacionales, hasta llegar a crear políticas comunes (empezando por los sectores económicos y sociales hasta culminar con los adyacentes como la defensa y la seguridad). Es una lógica que parece se haya gestado en la Unión Europea, que ya tiene su unión económica y presenta tímidos intentos de desarrollar la defensa y la seguridad. Los principales argumentos del neofuncionalismo se valen de que el Estado ya no puede asumir por sí sólo (en el mundo globalizado de hoy) los retos que presentan la seguridad y la defensa, pues se hace necesaria una cooperación dentro de las organizaciones supranacionales. Como solución a la anarquía internacional propone la “*seguridad colectiva*”, basada en las premisas de la Carta de San Francisco del 45.

Marcel Merle (1991) nos indica que al mismo tiempo que las organizaciones internacionales de hoy empiezan a limitar la capacidad de los Estados, también los Estados participan y compiten dentro de las organizaciones internacionales. Sin duda alguna, una buena síntesis de por donde van las tendencias en estos sectores, a caballo entre el realismo y el funcionalismo, en una clara combinación no excluyente de ambas tendencias. En el seno de la Unión Europea están muy presentes, unas veces en combinación y otras con mayor o menor protagonismo de una u otra. Es lo que trato de representar en los siguientes cuadros 1, 2 y 3, pp.00-00, en que estructuras y procesos decisivos conviven ambas o son exclusivamente protagonistas cada una de estas tendencias.

El "intergubernamentalismo supranacional" se está configurando a lo largo de los años, la toma de decisiones por mayoría se ha ido extendiendo, lo que socava la autoridad de los gobiernos y favorece la mediación de las instituciones (sobre todo de la Comisión). Hoffman, Keohane y Taylor defienden que no existe contradicción entre el dominio por parte de los Estados y las decisiones por mayoría. Por supranacional entienden:

- Toma de decisiones por mayoría.
- Primacía de los derechos comunitarios sobre los internos.
- Supervisión, por parte del Tribunal de Justicia, de la actividad comunitaria.

Ya no identifican la supranacionalidad con la "meta federal". Pero son las decisiones más delicadas las que tienden a decidirse por consenso (la seguridad y la defensa), prevaleciendo el intergubernamentalismo. Existe una supranacionalidad normativa pero no decisoria. Las resoluciones sobre la aplicación de acciones comunes se aplican por consenso, en vez de por mayoría cualificada.

Ya por último, sólo deseamos apuntar hacia una nueva tendencia que se está empezando a gestar, es el "*liberalismo institucional*" (M. Doyle y R. Keohane), el Estado es la principal unidad de análisis como para los realistas, pero en este caso en clara cooperación dentro de las instituciones internacionales. Es necesaria la cooperación en estas condiciones, y especialmente potenciar la economía y la democracia como instrumentos para lograr la paz. Defiende una interdependencia asimétrica entre el Estado, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y los nuevos actores internacionales, frente a las acciones unilaterales de los Estados, todo ello en el seno de las instituciones internacionales. Poco a poco la participación de otros actores va haciendo mella en la dinámica institucional de la Unión Europea, cada vez más los *lobbies*, las ONG, las regiones, y los colectivos de profesionales, van teniendo su protagonismo participando en el proceso comunitario (un buen ejemplo de ello son los debates de la Convención, que concluyeron en junio de 2003, proponiendo el actual borrador de Constitución).

Veremos, pues, a lo largo de la descripción de las estructuras europeas para la gestión de crisis, cuáles tienen unas funciones, cooperación, sistema decisorio o modelo más o menos realista, funcionalista, liberal-institucional, o simplemente simbiótico. Uno de los aspectos que más empieza a destacar en la construcción de la Unión Europea es el de una tendencia a la convivencia (sin contraposiciones o exclusiones) de esta variedad de

tendencias. Y veremos también qué estructuras o políticas siguen el viejo modelo de resolución de conflictos (reactivo, unilateral, intergubernamental) o el nuevo (preventivo-transformativo, enfoque multidimensional, multilateral, supranacional), o simplemente son una combinación de ambos. Indudablemente el balance es que se avanza hacia el nuevo modelo en los aspectos más civiles de gestión de crisis. Permanecen intergubernamentales y menos integradas la defensa y la seguridad (que se continúan rigiendo por unanimidad, y entre Estados, la regla de la unanimidad es lo que siempre ha impedido a Europa actuar a tiempo ante una crisis). El gran reto de la Unión Europea en el siglo XXI es sin duda alguna el de la integración de la seguridad y defensa europeas - que siempre permanece aplazada debido a las reticencias de los grandes, que prefieren desarrollarlas dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y no en la Unión Europea, conceptos ambos que no debieran ser excluyentes *a priori*-. Y que en el caso de los grandes países, supondría una importante cesión de soberanía, por no olvidar que la regla del consenso ha inmovilizado las respuestas de la Unión ante un conflicto o amenaza para la seguridad. Los avances más recientes con la integración en materia de seguridad y defensa europeas vienen por la vía de la Constitución, que aunque mantiene la unanimidad contempla la posibilidad de crear avanzadillas a través de la “*cooperación reforzada*” (bastaría con un mínimo de ocho países para crear un embrión en defensa). Además, la Constitución contempla la cláusula de asistencia mutua en caso de ataques terroristas y catástrofes, el actual *Mr. PESC* se fusionará con la Comisión como vicepresidente y ministro de Exteriores (falta por ver si conciliará las competencias y decisiones intergubernamentales con las supranacionales, o, como muchos ya empiezan a airear, si será un modo más de controlar a la Comisión desde el Consejo). Destaca también la propuesta de Javier Solana de crear una Agencia Europea de Defensa (cuya creación de aprobó el 17 de noviembre de 2003 y se prevé tenerla lista para finales del 2004), y la coordinación civil-militar para la gestión de crisis con carácter prioritario.

-DG RELEX, EUROPEAN COMMISSION-

FUNCIONES	COOPERACIÓN	MODELO	PROCESO	DINÁMICA
------------------	--------------------	---------------	----------------	-----------------

TEÓRICA

DECISIONAL

<p>LIST for "ROOT CAUSES OF CONFLICT" - (Lista de causas de los conflictos")</p>	<p>-Indicadores de alerta -Envío de delegaciones -Asesora al Consejo</p>	<p>-Secretario General del Consejo (Conflict Prevention Network) -CPN Red de Prevención de Conflictos</p>	<p>Proactivo Enfoque multidimensional</p>	<p>Mixto gradual: -Inicialmente hay una participación comunitaria y supranacional -La decisión final es intergubernamental (CAG, Consejo de Asuntos Generales)</p>	<p>- Finalmente neo-realist -Liberalism Instituciones</p>
<p>RRM (Rapid Reaction Mechanism) - (Mecanismo de Reacción Rápida) Operaciones a corto plazo</p>	<p>Gestión Civil de Crisis: mediación, formación aduanera-policial y judicial, reconstrucción, misiones políticas, diplomacia preventiva y transformación de conflictos</p>		<p>Proactivo Multidimensional</p>	<p>Comunitario/Supranacional</p>	<p>N fu on st</p>

<p>DDR (expertises for Demobilisation, Disarmament and Rehabilitation) - (Desmobilitación, Desarme y Rehabilitación)</p>	<p>Desmovilización, desarme, reintegración y rehabilitación</p>		<p>Proactivo Multidimensional</p>	<p>Comunitario/supranacional</p>	<p>N fu on st</p>
<p>CSP/RSP (Country Strategy y Papers/ Regional Strategy y Papers)</p>	<p>Estudio de los indicadores de conflictos, identificar factores de riesgo, y estudiar las situaciones politico-económicas y militares. Elabora programas para el Consejo</p>	<p>-Estados miembros (intercambian correspondientes funciones y documentos) -Unidad Política del Consejo</p>	<p>Proactivo Multidimensional</p>	<p>Comunitario/supranacional</p>	<p>- N fu on st -Liberalism Instituciones</p>
<p>CP Teams (equipos de prevención de conflictos)</p>	<p>-Estudios sobre seguridad y desarrollo -Propone estrategias</p>	<p>ONGs, académicos, esferas internacionales</p>	<p>Proactivo Multidimensional</p>	<p>Comunitario/surpranacional</p>	<p>-Neo-funcionalism -Liberalism Instituciones</p>
<p>CPN (Conflict Prevention Network)</p>	<p>-Red de investigación en defensa, migraciones, gobernanza</p>	<p>ONGs, equipos de expertos y reflexión, instituciones intergubernales</p>	<p>Proactivo Multidimensional</p>	<p>Comunitario/supranacional (Unidad consultiva)</p>	<p>-Neo-funcionalism -Liberalism Instituciones</p>

		mentales, académicos, expertos de la OTAN, diputados,...			
--	--	--	--	--	--

CSP/RSP + CPN + Checklist for Root Causes tienen una función de análisis

DDR + RRM + CPT conforman la parte operativa

- EUROPEAN COUNCIL -

REPRESENTANTES ESPECIALES DE LA UE	<i>Mediadores de alto nivel en conflictos abiertos, propuestas de paz, diplomacia preventiva.</i>		- Multidimensional -Prevención de Conflictos -Proactivo	<i>Intergubernamental</i> -Secretaría General del Consejo (reciben mandatos del Consejo)	<i>Neo-realismo</i>
DECLARACIONES POLÍTICAS	<i>-Intenta formar una voz común ante el mundo -Manifiesta preocupaciones, satisfacciones, anuncia medidas punitivas, etc.</i>		<i>-Prevención de Conflictos -Instrumento de presión sobre los actores, disuasorio -Proactivo</i>	<i>Intergubernamental, decididas por mayoría cualificada, y si no hay consenso por unanimidad</i> Secretaría General del Consejo	<i>Neo-realismo</i>
POSICIONES COMUNES	<i>Impone sanciones diplomáticas, retirada de embajadores, visa, negociaciones, y de relaciones de alto nivel</i>		<i>-Prevención de Conflictos -Proactivo</i>	<i>Intergubernamental</i> Secretaría General del Consejo	<i>Neo-realismo</i>
ACCIONES COMUNES	<i>-Medidas vinculantes para los Estados miembros -Decide las condiciones para ejecutar las operaciones -Reformas políticas y económicas desde la raíz de los conflictos</i>	<i>CE (Comisión Europea)</i>	<i>Frecuentemente reactivo (ex.- Yugoslavia) + Prevención de Conflictos Multidimensional</i>	<i>Intergubernamental</i> Secretaría General del Consejo	<i>Neo-realismo</i>
SANCIÓNES ECONÓMICAS	<i>Suspensión de acuerdos, ayudas e intercambios</i>	<i>Estados miembros</i>	<i>Prevención de Conflictos</i>	<i>Intergubernamentalismo supranacional</i>	<i>Mixto</i>

	<i>hasta el fin de la violencia</i>	CE			
EMBARGO	<i>Aislar al país y sus relaciones económicas</i>	<i>Estados miembros desde el Consejo</i>	<i>Prevención de Conflictos</i>	<i>Intergubernamental</i>	<i>Neo-realismo</i>
PSC (Political and Security Committee) - CPS (Comité Político y de Seguridad)	-Emite dictámenes al Consejo, y directivas, para recomendar, al Comité Militar -Recomienda acciones comunes al Consejo -Dirección política de las tareas militares -Relaciones con la OTAN -Control político y estratégico de la gestión de crisis -Propuestas	<i>Embajadores y altos funcionarios de los Estados miembros</i> EUMC (European Union Military Committee)	<i>Gestión de crisis</i> Reactivo	<i>Intergubernamental</i>	<i>Neo-realismo</i>
EUMC (European Union Military Committee) - CMUE (Comité Militar de la UE)	- <i>Recomendaciones militares al PSC</i> - <i>Dirección de las operaciones militares</i> - Máxima autoridad militar	<i>PSC</i> Jefes del Estado Mayor de Defensa de los Estados miembros	- <i>Prevención de Conflictos</i> -Gestión de crisis	<i>Intergubernamental</i>	<i>Neo-realismo</i>

<p>EUGS (European Union General Staff) - (Estado Mayor de la UE)</p>	<p>-Ejecución de las decisiones del EUMC, bajo su dirección</p> <p>-Supervisa las ejecuciones</p> <p>-Planeamiento y control de las operaciones militares</p> <p>-Relaciones militares con los países no miembros de la UE en la OTAN</p> <p>-Coordinación con las inteligencias nacionales e internacionales</p> <p>-Alerta temprana</p> <p>-Evaluación de situación, y planning estratégico de misiones Petersberg</p>	<p>EUMC</p> <p>Cuarteles Generales Nacionales</p> <p>Inteligencias nacionales</p> <p>Países no miembros de la UE en OTAN</p>	<p>Misiones Petersberg</p>	<p>Intergubernamental</p>	<p>Neo-realismo</p>
---	--	---	-----------------------------------	----------------------------------	----------------------------

REPRESENTANTES ESPECIALES + DECLARACIONES POLÍTICAS + POSICIONES COMUNES + ACCIONES COMUNES son los instrumentos político-diplomáticos del Consejo

SANCIONES ECONÓMICAS + EMBARGO son los instrumentos económicos

PSC + EUMC + EUGS los instrumentos de seguridad y defensa

La parte declarativa del Consejo la forman: Declaraciones Políticas + Posiciones Comunes

La parte operativa está formada por: Representantes Especiales + Acciones Comunes + Sanciones Económicas + Embargo + PSC + EUMC + EUGS

INTER-INSTITUTIONAL

<p>EIDH (European Initiative for Democracy and Human Rights)</p>	<p>-Políticas de transformación y resolución de conflictos para los países mediterráneos -Financiación de reformas políticas y económicas para la estabilidad</p>	<p>Partenariado EuroMediterráneo</p>	<p>Prevención de conflictos Multidimensional</p>		<p>-Liberalismo institucional</p>
<p>Cooperación con otras organizaciones internacionales/regionales</p>	<p>-Misiones DDR -Asistencia electoral -Cooperación en programas concretos</p>	<p>OSCE UN</p>	<p>Prevención de conflictos Multidimensional</p>	<p>Intergubernamentalismo supranacional</p>	<p>-Liberalismo institucional</p>

Estamos ante un dualismo institucional, donde la PESC y la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) refuerzan sus instancias intergubernamentales (en el Consejo y en el Consejo Europeo), dejando fuera al Parlamento y al Tribunal de Justicia y de Cuentas. Tan sólo la Comisión tiene sus prerrogativas aumentadas, con el derecho de iniciativa compartido con los Estados. Y por otro lado persisten rasgos intergubernamentales en cuanto a que se siguen coordinando las políticas exteriores.

La falta de posiciones comunes y de consenso de la Unión Europea como ente compacto ante el mundo en crisis, ante un conflicto, no es más que el fiel reflejo de sus tensiones y de la configuración de su sistema decisorio. La regla de la unanimidad bloquea toda intervención cuando estalla un conflicto, y ello explica las respuestas tardías y poco compactas de la Unión Europea. Frente a ello, las posturas neofuncionalistas o integracionistas claman por desarrollar el sistema decisorio por mayorías cualificadas, o bien por llevar a cabo cooperaciones reforzadas. Este es el presente debate que tiene el reto de afrontar y de resolver la Unión Europea en materia de seguridad y defensa en pleno siglo XXI, el de la integración en estos campos.

BIBLIOGRAFÍA

“Communication from the Commission on Conflict Prevention”. EC, Brussels. 11 of April, 2001. COMM (2001) 211 final

Conflict prevention from EU: http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/PrevencionConflictos.htm

19th of May, 2003

Discussions AFET Committee (Committee of Foreign Affairs, Defence, Security and Human Rights) of the European parliament, on CPN. Brussels. 24 of March, 2003

External Relations EC. Common Foreign and Security Policy (CFSP). The establishment of a Rapid Reaction Mechanism (26 of February 2001):

http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/news/ip_01_255.htm

External Relations EC. Conflict prevention and civilian crisis management. European Commission Check-List for Root Causes of Conflict:

http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp/list.htm

14th of April, 2003

External Relations EC. Conflict prevention and civilian crisis management.

One year on the Commission’s Conflict Prevention Policy (March of 2002):

http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp/rep.htm

External Relations EC. Conflict prevention and civilian crisis management.

Overview, July of 2002: http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp.htm

Merle, Marcel (1991). *Sociología de las relaciones internacionales*. Alianza Universidad. Madrid

New actors for military crisis management (July 2003):

http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/m_temas.html

“Title IV of the Agreement of the European Union Council of Nice”. Official Bulletin of European Communities. 30 of January, 2002

TORTOSA GARRIGÓS, Amparo. “La pacificación en el mundo actual. Estrategias europeas para la resolución de conflictos”, in *IUEE-Universitat Autònoma de Barcelona*. Working paper number 31. October 2002. http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/m_working.html

TORTOSA GARRIGÓS, Amparo. *A multidimensional approach for Peace. Conflict Prevention and Transformation by the EU*. Tesis de Master of Arts in International Politics. Université Libre de Bruxelles. Agosto de 2003.

WALT, Stephen M. "International Relations: One World, Many Theories". *Foreign Policy*. Spring 1998. pp 29-44