

La política exterior de la integración europea

HUGO FAZIO VENGOA

La anteriormente llamada Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea, CEE/UE, constituye en la actualidad uno de los más interesantes laboratorios para el estudio de las relaciones internacionales. En este experimento integrador europeo se evidencian con clara nitidez algunas de las características más palpables del mundo contemporáneo, a saber: la dinámica de la regionalización dentro de un contexto de globalización, la pirámide de preferencias de uno de los principales polos económicos y financieros mundiales, la manera como se está modificando la cobertura de acción del Estado-nación, etc.

Si bien a simple vista pareciera prevalecer un consenso en torno al significado económico y político que ha adquirido la Comunidad y su importancia en las relaciones económicas internacionales, un análisis más pormenorizado de la literatura especializada demuestra que no existe una opinión compartida o coincidente sobre la naturaleza de la CEE/UE e igualmente se carece de un parecer unánime sobre los agentes o factores que han potenciado este esfuerzo integrador.

Lo único que es evidente, independientemente de los anhelos y pretensiones de los

euroentusiastas o de sus detractores, es que la CEE/UE no constituye un Estado de tipo federal, así como tampoco se le puede encerrar dentro del concepto genérico de régimen internacional. No es un Estado debido a que le han sido confiados derechos soberanos en campos limitados y carece de la facultad de todo Estado de poder dotarse de nuevas competencias. En otras palabras, no es un Estado porque está organizada como una compleja red que combina y comparte la soberanía con los Estados miembros, sin que se haya llegado al punto de que las funciones decisorias hayan sido transferido a los niveles superiores. Tampoco se le puede definir como un régimen internacional debido a que su especificidad radica en que dispone de instituciones que le conceden un carácter centralizado, se acepta la supremacía del derecho comunitario sobre las legislaciones nacionales, posee un órgano para dirimir las controversias -el Tribunal de Justicia- y, por último, con las facultades que le han concedido los tratados -Roma (1957), El Acta Única Europea (1986) y el de Maastricht (1991)- se ha apropiado de una porción de la soberanía y de ciertas de las funciones de los Estados¹.

Este carácter híbrido que ubica a la CEE/UE

HUGO FAZIO VENGOA
Historiador y politólogo,
Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

¹ Robert O. Keohane y Stanley Hoffman, "Institutional Change in Europe in the 1980s", en, Robert O. Keohane y Stanley Hoffman, editores, *The New European Community. Decisionmaking and institutional change*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 10-13.

en la intermediación entre un Estado y un régimen internacional tradicional constituye un aspecto central para abordar desde un ángulo diferente las relaciones externas de la CEE/UE, pues permite afrontar el sensible tema de las relaciones y competencias entre los órganos supranacionales y los Estados miembros. Con respecto a este problema los especialistas se mueven en torno a diferentes categorías analíticas. De las principales de ellas realizaremos a continuación un breve resumen para desglosar algunos elementos que nos permitan construir un marco de análisis útil para la aproximación al tema de las relaciones externas de la CEE/UE.

Algunos autores consideran que el proceso de construcción comunitaria ha obedecido básicamente a motivaciones exógenas o estructurales. El declive de la competitividad europea, la imperiosa necesidad de crear un nuevo sistema económico que permita a Europa competir con los modelos societales de Japón y Estados Unidos, así como la necesidad de eliminar las distorsiones que introduce en el presente la permanencia del Estado keynesiano de bienestar habrían conducido a los gobiernos de algunos Estados miembros a impulsar y consolidar el proceso integrador². Es decir, la dinámica de la construcción comunitaria sería fundamentalmente tributaria de ciertos condicionantes externos que crearon la necesidad de profundizar la integración como único vehículo capaz de mantener a flote la competitividad económica y, en menor medida, conservar el ideal de independencia política del Viejo Continente.

Otros, inmersos en una tradición funcionalista, han interpretado la integración comunitaria como una práctica que avanza y se consolida a manera de un proceso no controlado. Para estos autores, una vez que se da inicio a un proceso parcial de integración, como efectivamente ocurrió en Europa Occidental con la producción del carbón y el

acero, la unión de esfuerzos para el desarrollo de la energía atómica y el mercado común, surgen, de manera espontánea, las premisas para reproducir el esquema en otros planos. En tal sentido, la unión económica y monetaria no sería más que el corolario inevitable del mercado común, así como la Unión Europea sería la inferencia directa de la Comunidad Europea.

En la mayoría de estas tesis, los agentes principales de la integración son los actores y las instituciones supranacionales hacia los cuales se estaría transfiriendo el poder y las decisiones, lo que, de suyo, se traduciría en un reforzamiento de las tendencias integradoras. La profundización de la integración sería el resultado de la labor desplegada por el Tribunal de Justicia y el Parlamento Europeo, instituciones que por excelencia se les puede declarar como defensoras y propulsoras de los valores supranacionales, los grupos de interés y las firmas transnacionales, que han sabido hacer del continente entero su vasto mercado interno y, por último, la Comisión, instancia que, desde 1985, ha sabido encauzar los destinos europeos³, convirtiendo al mercado común en la antesala de una unión económica y política.

La coherencia de estos análisis no despierta duda. Evidentemente, los órganos supranacionales se inclinan por desarrollar una visión de conjunto que va más allá de los estrechos intereses y concepciones de los Estados miembros. Sin embargo, adolecen a nuestro modo de ver de una gran insuficiencia: reducen a la mínima expresión o simplemente ignoran la actividad de las gobiernos de los Estados miembros en el desarrollo del proceso comunitario. También pasan por alto los disímiles intereses nacionales de los Estados integrantes. En buena medida, la construcción comunitaria ha sido el resultado de la voluntad de determinados gobernantes - v. gr. el Canciller alemán H. Kohl, el Presidente francés F. Mitterand -, quienes han visto en la consolidación de los procesos de integración

² Robert W. Cox, "Structural issues of global governance: implications for Europe", en Stephen Gill, editor, *Gramsci and historical materialism and international relations*, Londres, Cambridge University Press, 1993; Alain Lipietz, "Hacia una inserción de Europa en la economía mundial", en *Estudios Internacionales*, año XXIII, N° 89, Santiago de Chile, enero-marzo de 1990.

³ Bornschier Volker, "Hegemonic Decline, Western European Unification and the Future Structure of the Core", en *Journal of World-Systems Research*, vol. 1 N° 5, 1995.

europea uno de los procedimientos a través del cual se puede alcanzar o proteger determinados intereses nacionales o regionales en una perspectiva global. Igualmente, uno no podría desconocer el impacto que han tenido algunos acontecimientos en la consolidación de la CEE/UE, como fue el reacomodo que efectivamente emprendió Francia a partir de 1983, cuando el gobierno socialista decidió poner término a su política socializante para reorientarse hacia un modelo inspirado en el rigor macroeconómico y en la estabilidad financiera y presupuestal.

Una perspectiva diferente que pretende rebasar las insuficiencias de los análisis funcionalistas es la del institucionalismo intergubernamental. Este marco de análisis se estructura con base en tres principios: el intergubernamentalismo, que significa que las principales iniciativas son propuestas y convertidas en decisiones por los jefes de Estado y de gobierno de acuerdo con las preferencias de sus políticas domésticas. El segundo principio considera que, ante la inexistencia de un centro hegemónico, las directrices comunitarias son el resultado de una negociación entre los Estados más poderosos e influyentes, lo que da origen a que la conclusión de la negociación corresponda a un mínimo común denominador. El tercer principio es la protección de la soberanía, es decir, la negociación intergubernamental establece límites a la transferencia de soberanía de los Estados miembros a la CEE/UE. El institucionalismo intergubernamental no pretende ignorar el papel que desempeñan los órganos supranacionales en el fortalecimiento de la negociación interestatal; simplemente destaca la idea de que la fuente primaria de la integración es el producto de los intereses de los mismos Estados y su cauce se encuentra determinado por el poder relativo de negociación de cada gobierno en relación a los otros y frente a los órganos comunitarios⁴.

Quienes sostienen este punto de vista consideran que la consolidación de las instituciones comunitarias refuerza y no debilita

el poder de los gobiernos. De una parte, aumentan la eficiencia de la negociación interestatal pues reducen los costos de identificación, realización y adopción de acuerdos, lo que permite que sea "más amplio el rango de los acuerdos cooperativos". De otra parte, las instituciones de la comunidad incrementan la autonomía de los líderes políticos nacionales frente a los grupos sociales particulares en la política doméstica en la medida en que estos ya no pueden satisfacer sus intereses presionando únicamente a su respectivo gobierno; necesitan concertar posiciones con grupos similares en otros países⁵. De tal suerte, para estos autores ni siquiera la profundización de la integración puede ser entendida como un obstáculo al institucionalismo intergubernamental porque, al tiempo que se consolidan los órganos supranacionales, se refuerza el margen de acción de los gobiernos en el proceso decisorio.

El institucionalismo intergubernamental ha actuado como revitalizador de las tesis neorrealistas. Efectivamente, en sus inicios, el proceso de integración se construyó a partir de intereses y negociaciones entre los países miembros de la organización. Sin embargo, con el correr del tiempo, se ha producido un fortalecimiento de las instituciones supranacionales, las cuales gozan cada vez de mayores prerrogativas para dirigir y encauzar el proceso comunitario. Sin duda que una de las principales deficiencias de esta perspectiva analítica radica en que no logra precisar un punto de equilibrio que explique la dinámica de la construcción comunitaria a partir de la interrelación de las actividades de los órganos supranacionales y los Estados. Además, las tesis neorrealistas presuponen la existencia de claros intereses nacionales y sugieren un divorcio casi completo entre estos y los objetivos de las instituciones comunitarias. En realidad, ambos niveles no se encuentran desconectados, sino, por el contrario, íntimamente asociados.

Sin adscribirnos plenamente a ninguna de

4 Andrew Moravcsik, "Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community," en *International Organization*, vol. 45 N° 1, invierno de 1992, p. 56.

5 Andrew Moravcsik, "Preferences and power in the European community: a liberal intergovernmentalist approach", en *Journal of Common Market Studies*, vol 31 N° 4, diciembre de 1993, p. 507.

las tesis en cuestión consideramos que con la consolidación del proceso comunitario se ha transitado de un intergubernamentalismo institucional hacia una situación en la cual los órganos supranacionales gozan cada vez de mayores competencias, sin que ello quiera significar que los segundos estén sustituyendo a los primeros. La Unión Europea en la actualidad es al mismo tiempo una organización supranacional e intergubernamental, donde uno y otro aspecto compiten y se complementan alrededor del proceso de *europaización*⁶, es decir, en torno a una nueva forma de política en la que la dinámica económica y política de la CEE/UE "se ha convertido en una lógica organizacional de las políticas nacionales". Cada Estado miembro se propone que exista una convergencia lo más cercana posible entre los objetivos comunitarios con sus propios intereses nacionales. Pero, ni los propósitos comunitarios ni estos intereses nacionales se producen en el vacío. Con el avance de la construcción comunitaria, es cada vez más evidente que las preferencias nacionales se definen y redefinen en relación a un escenario internacional que involucra a la Comunidad como una de sus partes integrantes⁷. La CEE/UE, por su parte, precisa los intereses regionales y se traza objetivos a mediano y largo plazo en estrecha relación con las tendencias dominantes que imperan en un momento dado entre los principales Estados miembros. La CEE/UE, por lo tanto, es, entonces, una compleja red de relaciones que, en cuanto a su funcionamiento, propende en ocasiones hacia el intergubernamentalismo y en otras hacia el supranacionalismo. El predominio de uno u otro estilo obedece a las prácticas políticas prevalecientes en un momento dado.

En síntesis, la CEE/UE es una institución supranacional singular en la medida en que no es ni un Estado federal ni un régimen internacional tradicional. La dinámica de construcción se articula en torno a las actividades de los Estados miembros y a las acciones de los órganos comunitarios. Si bien en los últimos

tiempos, sobre todo después de la aprobación del Tratado de Maastricht, se asiste a una mayor transferencia de poder y funciones de los Estados miembros a los órganos comunitarios, la CEE/UE conserva su naturaleza intergubernamental puesto que las grandes decisiones siguen siendo una competencia de los Estados. La centralidad que ha llegado a ocupar la CEE/UE en el diseño de las políticas exteriores de los Estados miembros hace que este organismo sea un ámbito privilegiado de definición y cristalización de los intereses nacionales de los mismos. Por consiguiente, la misma construcción comunitaria es un nivel de realización no sólo de la política internacional de los Estados miembros, sino también de la misma CEE/UE. De este modo, el estudio de la política internacional de la Comunidad no sólo debe comprender el análisis de las relaciones externas de la CEE/UE, sino de las relaciones internacionales que se producen en su interior.

PRINCIPALES EJES DE LAS RELACIONES EXTERNAS

Se pueden distinguir numerosas dimensiones de la política internacional en la CEE/UE. En primer lugar, la CEE/UE constituye un ámbito donde se expresan y realizan parte importante de los intereses nacionales de los Estados miembros. Para estos países la Comunidad actúa como un subsistema internacional que permite realizar sus preferencias nacionales y proyectarlas en el plano externo. De otra parte, la CEE/UE, más que una organización supranacional, es una compleja red de relaciones e instituciones integradas a los Estados miembros, donde se proyectan directa o negociadamente las opciones y preferencias de los países integrantes más importantes.

En segundo lugar, los órganos comunitarios tienen competencia directa en materia internacional sólo en el plano comercial. La Política Exterior y de Seguridad Común, PESC, constituye un pilar aparte en la estructura comunitaria, como quedó consagrado en el

6 Robert Landrech, "Europeanization and domestic politics and institutions: the case of France", en *Journal of Common Market Studies* vol. 32 N° 1, marzo de 1994, p. 70.

7 Walter Sandholtz, "Choosing union: monetary politics and Maastricht", en *International Organization*, vol 47, invierno de 1993, p. 3.

Tratado de Maastricht. Ello significa que la PESC es un ámbito claro de negociación a nivel intergubernamental. La diferencia entre las relaciones comerciales y las políticas es más de forma que de contenido. En la primera existe una relación más equilibrada entre las prerrogativas de los órganos supranacionales y los Estados, mientras que la segunda es un ámbito de competencia por excelencia de los Estados. De otra parte, las actividades que asumen los órganos supranacionales en el ámbito de la política comercial internacional no es más que el interés de los Estados por realizar sus propósitos dentro de la CEE/UE para de ahí proyectarlos al plano externo. El papel netamente marginal de las instituciones comunitarias en la PESC conlleva a que los Estados busquen realizar sus intereses políticos y de seguridad de modo directo, sin la intermediación de los órganos supranacionales.

En el Cuadro 1 hemos resumido los tres niveles de las relaciones externas de la CEE/UE. En la primera columna, presentamos de modo genérico los procedimientos y objetivos de la política internacional de los Estados miembros. La segunda columna nos muestra la PESC y la última las relaciones económicas externas tal como se desprenden de las actividades de los órganos supranacionales. Como se puede observar, es difícil sostener que exista una plena correspondencia entre los intereses y procedimientos de estos tres niveles de relaciones externas. Esta contraposición de objetivos y vías para acceder a los mismos es lo que nos impide imaginarnos las relaciones externas de la CEE/UE como la política exterior de un actor dotado de coherencia y determinación en sus acciones internacionales.

De otra parte, vale la pena recordar que las políticas exteriores nacionales difieren en cuanto a los recursos y objetivos. En sí, como lo presentamos en el Cuadro 2, podemos distinguir dos tipos de países. Un primer grupo estaría conformado por aquellos que poseen una política exterior que se encamina a fortalecer la CEE/UE como actor internacional y el otro compuesto por Estados que están más interesado

en su descomposición en una zona de libre comercio, lo que en términos de política exterior, significa su debilitamiento. De otra parte, podríamos dividir a estos países en poseedores de recursos e influencia y carentes de los mismos.

Naturalmente, tan sólo los países que tienen un mayor peso en la CEE/UE son los que logran utilizar la Comunidad para proyectar y realizar sus intereses nacionales. Así, por ejemplo, Francia o Alemania pueden utilizar la organización para la satisfacción de sus intereses nacionales porque nadie osaría dudar de las credenciales europeas de ambos países. Los restantes países, inclusive algunos relativamente poderosos como Gran Bretaña, en razón de su tardío ingreso y de su constante oposición al fortalecimiento de la integración europea, se encuentra en una situación de debilidad y difícilmente puede hacer coincidir sus intereses con los de la Unión. A lo más que pueden ambicionar estos países es a utilizar todos los mecanismos negociadores para alcanzar intereses específicos o lograr una concertación en torno a un mínimo común denominador⁸.

Cabe asimismo destacar que no siempre las prioridades que los Estados miembros le asignan a la política internacional van en la misma dirección. Así, por ejemplo, algunos como Francia y Alemania intentan lograr una identificación estrecha entre sus políticas nacionales con las comunitarias, otros privilegian lazos con países extracontinentales -Gran Bretaña con EE.UU.-, otros, buscan la realización de otro tipo de prioridades -Grecia e Italia en la Europa suroriental- etc. En tal sentido, las políticas internacionales de los países miembros deben entenderse como estilos políticos a veces coincidentes y en otras excluyentes.

Igualmente no podemos pasar por alto el hecho de que las grandes diferencias que se presentan en la percepción que los gobiernos de estos Estados tienen de lo que es y debe ser la Unión, no tan sólo introduce fricciones dentro de la Comunidad, sino que muchas veces tienen repercusiones que se traducen en el plano externo. Así, por ejemplo, la política desregulacionista practicada por los últimos

8 Geoffrey Howe, "Sovereignty and interdependence: Britain's place in the World", en *International Affairs*, vol. 66 N° 4, 1990.

CUADRO 1

Niveles diferenciados de relaciones externas de la CEE/UE y de los Estados miembros

	POLÍTICA EXTERIOR NACIONAL	COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA/PESC	RELACIONES EXTERNAS DE LA CEE/UE
ECONÓMICO	Competición comercial, beneficios de participación en la CEE/UE, miembro de instituciones internacionales	Sanciones y amenazas de reducción de las relaciones económicas	Política comercial común, GATT/Acuerdo Internacional del Comercio, sanciones y preferencias comerciales
POLÍTICO	Miembro de Instituciones Intergubernamentales, relaciones bilaterales, delimitación de ámbitos de interés prioritario	Apoyo a los procesos de paz, envío de observadores, acciones conjuntas, concertación de posiciones en la ONU, declaraciones conjuntas	Observador en Organizaciones Intergubernamentales, Políticas de cooperación
SEGURIDAD	Políticas de defensa y seguridad, participación en la OTAN, la UEO o neutralidad	UEO, Eurocorp	OTAN
PRIORIDADES ECONÓMICAS	Pertenencia al núcleo duro de la CEE/UE, estabilidad macroeconómica, fortalecimiento de inserción económica mundial		Posicionamiento de la CEE/UE como polo económico y financiero mundial, suscripción de acuerdos bilaterales de libre comercio con otros países o regiones, ampliación a nuevos países.
PRIORIDADES POLÍTICAS	Vínculos con las antiguas colonias, países vecinos, creación de mecanismos de seguridad regional	Vínculos con el Consejo de Europa y Consejo de Seguridad y Cooperación Europea, cooperación en la lucha contra el crimen y el terrorismo, ampliación de cobertura de seguridad a toda Europa	
TOMA DE DECISIÓN	Presidente o Parlamento	Unanimidad	Mayoría calificada, unanimidad
FUNDAMENTO	Políticas internas	Acuerdos intergubernamentales	Organos comunitarios, acuerdos
ÓRGANO RESPONSABLE	Gobierno o Parlamento	Presidencia de la UE, Consejo	Comisión, Consejo

CUADRO 2

RELACION FRENTE A LA CEE/UE

	FORTALECIMIENTO		DEBILITAMIENTO
ABUNDANTE EN RECURSOS	Alemania, Francia		Gran Bretaña
	España, Italia	Países Bajos, Austria, Suecia, Finlandia	Dinamarca
ESCASO EN RECURSOS	Portugal, Luxemburgo, Bélgica, Grecia	Irlanda	

gobiernos conservadores en Gran Bretaña ha debilitado los marcos de negociación de la CEE/UE con los países del Asia Pacífico, ya que la isla se ha convertido en una plataforma de penetración del capital asiático en los mercados europeos.

El nivel de adhesión de los diferentes países a la CEE/UE pone en evidencia la existencia de una gradación de círculos concéntricos en el interior de la organización. Los países que más jalonan el avance hacia la Unión y, por lo tanto, hacia unas relaciones externas más o menos unificadas son aquellos Estados poseedores de abundantes recursos y plenamente identificados con el curso de la Comunidad. Otros pueden ser iguales partidarios de la profundización, pero carecen de recursos, lo que los ubica en un plano de escasa influencia en los destinos de la Unión. Un nuevo grupo está integrado por aquellos que se encuentran en una posición intermedia en cuanto a recursos como a su posición frente a los destinos de la CEE/UE.

Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda, cada uno en su respectivo nivel, son, por regla general, defensores de esquemas de cooperación intergubernamental, partidarios de la preservación del principio de la unanimidad y del veto nacional. La diferenciación entre países dotados y carentes de recursos puede ser arbitraria, pero es muy elucidadora de ciertas posiciones que se sostienen dentro de la CEE/UE. Los países pequeños pueden poner al resto en jaque como efectivamente ocurrió con Dinamarca, país que, al rechazar en una primera oportunidad su aceptación a participar en la Unión Económica y Política, obligó a que le crearan un *Maastricht à la carte*. Grecia pudo aplazar durante largos años la suscripción de un acuerdo de unión aduanera con Turquía, porque nadie ha sido un firme defensor de la densificación de las relaciones con Ankara, mientras que no pudo impedir el reconocimiento de la antigua República yugoslava de Macedonia, básicamente porque se enfrentó a la férrea posición alemana.

Sin embargo, los países más pequeños son, por regla general, más proclives al fortalecimiento

de los órganos supranacionales como una forma de impedir que los más grandes amolden la organización a su imagen y semejanza. La profundización de la integración los favorece en la medida en que al transpolarse las decisiones a los órganos supranacionales se acrecienta su poder de negociación, porque pueden constituirse en un importante grupo de presión. Los países más grandes, por su parte, cuando detentan la iniciativa política se identifican fuertemente con la Comunidad. Así ocurrió con Francia hasta 1989 y con Alemania desde esa fecha hasta el día de hoy. Su intención es o bien hacer de la organización un fiel reflejo de los intereses propios o, buscar la forma de preservar su influencia.

Este carácter diferenciado en el cual se expresan las relaciones externas de la CEE/UE, en el que cohabitan políticas con características supranacionales (comercio internacional), otras de convergencia a través de los acuerdos intergubernamentales (PESC) y otras propiamente nacionales (perfil de las relaciones de Alemania con los países de Europa Central y Oriental), nos lleva a conceptualizar estas relaciones externas como CEE/UE-15, es decir, como un subsistema del sistema internacional⁹. En la medida en que la Comunidad es el principal punto de confluencia de las políticas exteriores de los países miembros (15), es uno de los principales vértices para la realización de las capacidades y expectativas internacionales de estos Estados y porque propende hacia la actuación colectiva. Sus principales orientaciones en materia internacional, sus escalas de preferencias, no están determinadas por los órganos supranacionales, sino por los Estados más dinámicos e influyentes.

Dada la importancia de los Estados miembros en el diseño y la realización de la política internacional de la CEE/UE y el hecho de que las actividades externas que realizan los órganos supranacionales se encuentran mediatizadas por los intereses y actividades que desarrollan los países integrantes, la pirámide

⁹ Christopher Hill, "The capability-expectations gap or conceptualizing Europe's international role", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 31 N° 3, septiembre de 1993, p. 322.

de preferencias de la UE resulta de la interacción y proyección de las escalas de prioridades nacionales de los países miembros. De más está decir que la orientación internacional de la CEE/UE no sólo depende del número de países interesados en tal o cual actividad, sino de la calidad de los recursos que estos países sean capaces de movilizar para alcanzar los objetivos deseados. De otra parte, el interés que un determinado país tenga en una región no significa automáticamente que esté dispuesto a maximizar las potencialidades contenidas en esas relaciones. Un ejemplo ilustrativo pueden ser las relaciones entre España y América Latina. Es indiscutible que la calidad de los vínculos de la CEE/UE con nuestro continente sufrieron una gran mejoría desde el momento en que España y Portugal ingresaron a la Comunidad. España de hecho ha prácticamente monopolizado las relaciones comunitarias con América Latina. Ello no solo obedece al interés de España por nuestra región, sino al hecho de que ser el interlocutor e intermediario con América Latina, maximiza sus recursos de negociación dentro de la CEE/UE.

En síntesis, tanto las prioridades nacionales como las comunitarias en materia de política exterior de una u otra manera siguen atravesadas por la lógica interestatal de realización de los intereses nacionales. De otra parte, no debemos sobredimensionar el lugar que ocupa la política internacional. La alta prioridad que representa la Comunidad para los Estados miembros y el hecho de que ésta haya centrado gran parte de sus actividades en la consolidación del espacio comunitario (la fortaleza europea) ha conducido a que las relaciones propiamente externas ocupen un lugar relativamente marginal en la escala de preocupaciones de la UE. La poca centralidad hace que a veces factores aleatorios se conviertan en determinantes en la estructuración de las relaciones externas de la CEE/UE.

LA PIRÁMIDE DE PREFERENCIAS INTERNACIONALES DE LA CEE/UE

Se pueden distinguir tres niveles básicos en la pirámide de preferencias internacionales de la Comunidad. El primero abarca el conjunto de países hacia los cuales la CEE/UE ha diseñado políticas específicas y son los que representan el

mayor interés desde el punto de las relaciones internacionales. Este grupo está conformado por Estados Unidos, los países de la Asociación Europea de Libre Comercio, EFTA, y las naciones de Europa Central. El segundo nivel en esta jerarquía de preferencias comprende un amplio conjunto de países que suscita o puede suscitar la atención por razones de diferente índole: histórica, estratégica, etc. En este rango se ubican los países del África Subsahariana, Caribe y Pacífico que se benefician del convenio de Lomé y los países mediterráneos no miembros de la Unión Europea. El último nivel comprende los países asiáticos y latinoamericanos.

Estos tres rangos de países son el resultado de las preferencias de los Estados miembros de la CEE/UE. Pero, igualmente, se diferencian en la medida en que cuando se desciende en esta escala de preferencias es cada vez menor el papel que desempeñan los Estados y mayores son las competencias de los órganos comunitarios. Así, por ejemplo, independientemente de las actividades comunitarias, Alemania ha desarrollado una amplia labor económica y política en Europa Central y ha realizado grandes esfuerzos para acelerar el ingreso de algunos de estos países a la Unión. En este caso, las relaciones de la CEE/UE se realizan en alto grado a través de las actividades que desarrollan los mismos Estados. Con respecto a los países ubicados en el segundo nivel son más equilibradas las actividades de los Estados y las de los órganos comunitarios. El hecho de que la mayor parte de los países interesados en la profundización de estas relaciones carezcan de los recursos necesarios para asignarle un alto perfil transfiere gran parte de las competencias a las instituciones comunitarias. Por último, el bajo nivel de preferencia nacional de los países del tercer nivel ha conducido a que las relaciones se realicen básicamente a nivel de las instituciones comunitarias.

LAS RELACIONES CON EL RESTO DE EUROPA Y ESTADOS UNIDOS

Hasta enero de 1995, con el ingreso de Austria, Suecia y Finlandia a la Unión, la EFTA representaba la primera área geográfica de interés para la CEE/UE. Desde la década de los setenta, la CEE/UE mantuvo relaciones preferenciales con

estos países. A partir de mediados de los años ochenta la CEE/UE intensificó las relaciones con estos países dando origen a comienzos de la década de los noventa al Espacio Económico Europeo, con lo que los países de la EFTA quedaron formalmente incluidos en el mercado único europeo, gozando de la libre movilidad de capitales, bienes y servicios, pero sin participar de los órganos y políticas comunitarias.

Alemania fue el país a través del cual se produjo la profundización de las relaciones de la CEE/UE con estos países y fue igualmente uno de los más firmes partidarios de su adhesión. Su interés no era simplemente económico. También había motivaciones de índole política. Estos países gravitan en torno al poder alemán, sostienen posiciones similares en torno al modelo económico y a la necesidad de liberalizar el comercio. En otras palabras, son países que dentro de la Unión refuerzan el papel de Bonn y contribuyen a desplazar el centro de gravedad de la CEE/UE hacia Alemania.

Después del ingreso de tres nuevos miembros de la EFTA a la UE, el primer lugar en la escala de preferencias lo ha pasado a ocupar la Europa Central. Como una forma de reafirmar la intención de elevar el perfil de las relaciones con estos países, la CEE/UE ha suscrito con estos países los acuerdos "europeos". Estos acuerdos han sido diseñados para preparar un período transitorio hasta la plena incorporación de estos países en la UE.

A pesar de la importancia de los acuerdos, no han tardado en surgir los críticos y detractores, principalmente entre los países de Europa Central. Las concesiones realizadas por la CEE/UE no van más allá de las ventajas que la Comunidad otorga en el marco del programa de sistema de preferencias generalizadas. La diferencia radica en que si antes eran unilaterales por parte de la CEE/UE, con la suscripción de los acuerdos pasaron a ser recíprocas. Además, los productos sensibles, en los cuales las concesiones son mínimas representan parte importante de las exportaciones de los países de Europa Central: el 61,6% para Hungría, el 49%

para Polonia, el 41,5% para Checoslovaquia¹⁰.

En los países de la CEE/UE han surgido otro tipo de argumentos que van en detrimento de la incorporación de estos países a la Unión. No sólo distan mucho de satisfacer los criterios de convergencia, sino que su adhesión significará altos costos financieros para los actuales países miembros. Se estima que con el ingreso de Polonia, la República Checa y Hungría, la política agrícola común pasaría de 30 a 45 mil millones de Ecus y los fondos estructurales se elevarían de 25 a 60 mil millones. Es decir, el ingreso de algunos países de Europa Central se traducirá en una competencia para los del Sur e Irlanda por el acceso a los fondos estructurales. De otra parte, tanto en el norte como en el sur de la UE se teme la competencia comercial de Europa Central. Los países meridionales se atemorizan de la productividad agropecuaria de estos países, mientras los septentrionales temen la competencia de la producción siderúrgica y textil¹¹.

A pesar de los costos en que podrá incurrir la Unión con el ingreso de estos países, el más serio defensor de la ampliación al Este ha sido Alemania, país que ha restablecido un importante tráfico regular con la región y monopoliza el grueso de la inversión extranjera directa. El impulso que ha llevado al Canciller alemán a prestarle atención a estos países no se basa tanto en criterios económicos, como políticos. Por ser países ubicados en la zona del marco, su ingreso aumentará el poder y liderazgo de Alemania en la Unión y permitirá crear un sistema de seguridad en la parte oriental del continente europeo, tema prioritario para Bonn en los últimos años. El gobierno germano, sin embargo, no se ha propuesto actuar solo, por cuanto cualquier intento de Alemania por estabilizar con sus propios medios esta región excede sus capacidades financieras y podría contribuir, además, a una erosión de la cohesión de la Unión, dado que construiría un poder en Europa Central que desestabilizaría las relaciones intraeuropeas. De ahí el deseo del gobierno alemán de comprometer a los restantes países

¹⁰ Marie Lavigne, "La CEE est-elle l'avenir de l'Est?", en *Le Monde diplomatique*, Paris, abril de 1993.

¹¹ "Le testament européen de Jacques Delors", *Le Monde* 1 de noviembre de 1994, "The EU goes cold on enlargement", *The Economist*, 28 de octubre al 3 de noviembre de 1995.

miembros en la reconstrucción de una Europa unida.

Pero, como claramente lo ilustra el programa de la fracción CDU-CSU del Bundestag para el futuro de la UE probablemente estos tres países de Europa Central se integren en un círculo exterior de instituciones, pero se les excluya de la Unión Económica. Polonia, la República Checa y Hungría podría participar de la política exterior y de seguridad común, en los asuntos internos y de policía, es decir, podrán ingresar a dos de los tres pilares de la Unión Europea. Pero, seguramente quedarán fuera del círculo central de miembros de la unión económica y del sistema monetario europeo, debido fundamentalmente al hecho de que están lejos de satisfacer los criterios de convergencia, lo que los afirmará en una posición subordinada frente al resto del continente.

Si frente al resto del continente europeo se puede decir que existe una política más o menos razonable y unificada por parte de la UE, el otro vértice que concita la atención -Estados Unidos- dista mucho de ser una estrategia más o menos uniforme. Los vínculos con Estados Unidos son estrechos. La proximidad de Europa Occidental con Estados Unidos tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, la estabilidad y seguridad que deparó la alianza con EE.UU. y la vinculación que se sigue manteniendo con este país a través de la Alianza Atlántica, OTAN, le dan un alto perfil a las relaciones europeo-norteamericanas. Sin embargo, las diferentes percepción de lo que deben ser las relaciones con EE.UU. y el papel que Washington debe desempeñar en el Viejo Continente le da un carácter muy heterogéneo a estas relaciones. Algunos países -por ejemplo, Gran Bretaña- le conceden una gran importancia a las relaciones con Estados Unidos, mientras otros, como Francia, se muestran celosos de las pretensiones hegemónicas norteamericanas. En el plano económico, se presenta una situación similar. Gran Bretaña, parcialmente secundada por Alemania, se encuentra mucho más próxima a la idea de una amplia liberalización del comercio con EE.UU.. Francia, por el contrario, no sólo se empeña en conservar ciertos circuitos

proteccionistas a nivel de la agricultura, los audiovisuales, etc., sino que desconfía de una mayor interdependencia económica y comercial con Estados Unidos, por los efectos desestabilizadores que ello tendría a nivel europeo -reforzamiento del papel de Gran Bretaña- y particularmente comunitario, dado que se facilitaría la comunión de intereses entre Londres y Bonn, en detrimento de París. Más que en cualquier otro campo, en este caso las relaciones entre la CEE/UE se realizan básicamente por la intermediación de los Estados miembros, sobre todo los más poderosos e influyentes.

EL MEDITERRÁNEO Y LOS PAÍSES DEL ACP

El Mediterráneo, a pesar de ser una zona geográficamente de primer orden para el Viejo Continente, de donde provienen más de cinco millones de inmigrantes instalados en la CEE/UE, es el tercer socio comercial de la Comunidad. Nada deja entrever que la Comunidad haya podido elaborar una política mediterránea, similar a las iniciativas orientadas hacia el propio continente europeo.

Existen numerosas concepciones en el Viejo Continente de lo que deben ser las relaciones con el Mediterráneo, las cuales sintéticamente se pueden aglomerar en dos grupos. De una parte, los globalistas se inclinan por ver la región desde una perspectiva planetaria., privilegian los factores de riesgo que pueden provenir de la región -fundamentalismo islámico, cruzada antioccidental, terrorismo, etc.-, es decir, la amenaza al naciente *statu quo* mundial. Esta tesis fue esgrimida por todos aquellos sectores interesados en que Europa apoyara a Estados Unidos en la Guerra del Golfo. De la otra, se distinguen los regionalistas, los cuales propenden por una visión que privilegia la dimensión bilateral de las relaciones con el Mediterráneo. A partir de esta tesis se postula la necesidad de elaborar una política diferente a la norteamericana con respecto a la región al tiempo que se promueve la densificación de las relaciones principalmente a nivel comercial¹².

¹² Ghassan Salamé, "Torn between the Atlantic and the Mediterranean: Europe and the Middle East in the post-cold war era", en *Middle East Journal*, vol. 48 N° 2, primavera de 1994.

Desde mediados de los sesenta hasta comienzos de los ochenta, la Comunidad prestó atención y trató de elevar el perfil de las relaciones con la región. Durante estos años primó la concepción de los regionalistas. Como resultado de ello, además del ingreso de tres países mediterráneos a la Comunidad - Grecia, España y Portugal- se multiplicaron los acuerdos con los países al otro lado del Mediterráneo. Pero, a partir de los ochenta hasta el presente, momento en que se profundizó la crisis de los modelos desarrollistas en general en el Tercer Mundo, se recrudecieron las tensiones en la región y surgieron los primeros brotes de la nueva ola fundamentalista, la iniciativa frente a la región ha sido monopolizada por los partidarios de la visión globalista, lo cual, obviamente ha repercutido negativamente en la calidad de las relaciones entre la CEE/UE y los países de la Cuenca del Mediterráneo.

El predominio de la tesis globalista rompió el consenso anterior frente a la región. Los países del norte y, particularmente Alemania, absortos en los países de Europa Central y Oriental han sido poco proclives a elevar la calidad de las relaciones, pero si han manifestado su disposición a ampliar la cobertura de importaciones de productos agrícolas. Los países latinos, por el contrario, mantienen su vocación de aumentar los esfuerzos financieros de cooperación -que provienen básicamente de los países del norte- con el argumento de que el crecimiento económico podrá detener los flujos migratorios, pero se oponen a concesiones en materia agrícola. El mínimo común denominador resultante de las negociaciones entre ambas posiciones fue mantener bajos los volúmenes de asistencia financiera y conservar las tarifas y cuotas para los productos agrícolas, tal como quedó consignado en la Conferencia de Barcelona a finales de 1995 que resolvió crear una zona de libre comercio euro-mediterránea, pero que excluyó los productos agrícolas de la negociación.

En síntesis, en la actualidad las relaciones con el Mediterráneo no tienen la coherencia de las

políticas que se han diseñado con respecto al resto del continente europeo. Ello se puede explicar por los problemas que atraviesa la región, su escaso peso en la economía mundial, las reducidas perspectivas de que mejoren su inserción en los flujos económicos planetarios, el predominio estadounidense y por los temores que la difusión del fundamentalismo y del terrorismo suscitan entre la opinión pública europea. Pero más importante aun es la débil convicción prevaleciente entre los principales países propulsores de estas relaciones: Francia, Italia y España. Más que un interés por reducir los riesgos de importación de los problemas del Mediterráneo a sus propios territorios, lo que los motiva a estrechar los vínculos con la región es el convencimiento de la necesidad de constituir un gran frente común que sea capaz de detener la germanización de la construcción europea. Elevar la calidad de las relaciones con el Mediterráneo es un procedimiento que debe crear mejores mecanismos de negociación a los países del arco latino. Esta estrategia, sin embargo, puede dar ciertos dividendos a corto plazo, pero no permitirá modificar a largo plazo la relación intracomunitaria en favor de una consolidación de Alemania como eje articulador de la Unión.

Una situación similar se presenta con un buen número de países adscritos a la Convención de Lomé. Este acuerdo, que entró en vigor en 1975, ha sido uno de los más importantes programas de asistencia de Europa con sus antiguas colonias de África, el Caribe y el Pacífico, ACP. El acuerdo de Lomé fue uno de los grandes logros de la cancillería francesa al concitar el apoyo de los otros países miembros para conservar sus vínculos con la mayor parte de sus antiguas colonias. Los grandes cambios que se han producido en el escenario internacional han modificado substancialmente la calidad de estas relaciones. El interés por mantener estos vínculos ha ido decreciendo de manera vertiginosa. Las recientes negociaciones para fijar los montos de la contribución de cada país al fondo del acuerdo han demostrado las grandes divergencias que existen en la UE¹⁵. Con la única excepción de

¹⁵ "Les Quinzes se sont entendus avec les pays ACP pour reviser la convention de Lomé", *Le Monde*, 7 de noviembre de 1995 y "L'Union européenne n'a pu s'accorder sur l'aide aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique", *Le Monde*, 17 de febrero de 1995.

Francia, los otros países desean reducir su participación porque no perciben beneficios en la conservación de este tipo de vínculos. La escasa importancia económica de estos países y las dificultades que se presentan para maximizar beneficios han sido criterios suficientes para congelar estas relaciones y emprender un tránsito suave hacia su desaparición, prevista para febrero del 2000.

El acuerdo de Lomé, una de las mayores innovaciones introducidas por la Comunidad para apoyar sobre bases nuevas las relaciones con una parte importante del universo tercer mundista, en la actualidad no es más que un pálido reflejo de sus propósitos iniciales. Quiérase o no, los países ACP se comienzan a ubicar en un lugar marginal en la escala de preferencias comunitarias y está tendencia ni la poderosa Francia la podrá resistir.

ASIA Y AMÉRICA LATINA

Estos dos continentes constituyen regiones hacia las cuales recién se están comenzando a diseñar políticas y estrategias de acción. Ambos continentes, por lo tanto, son zonas que hasta el momento ocupan una baja prioridad en la escala de preferencias internacionales de la CEE/UE.

La escasa literatura sobre las relaciones entre la CEE/UE y el continente asiático¹⁴ considera que no se puede hablar de la existencia de una política europea en relación a él. Además de las razones culturales y lingüísticas que conservan la distancia entre las dos regiones, uno de los factores que más explica esta situación es que los países europeos se han simplemente limitado a apoyar a los norteamericanos en sus políticas hacia la región, sin llegar a formular una propia. Esta "americanización" de la política asiática de la CEE/UE ha sido, desde todo punto de vista, contraproducente para el Viejo Continente: de una parte, hace difícil la elaboración de una reflexionada estrategia en relación a este importante conjunto de países. De otra parte, si bien norteamericanos y europeos comparten la

preocupación por la apertura de los mercados asiáticos, sus percepciones de qué significa y cómo debe producirse la liberalización de los mercados es muy diferente. Por último, la inexistencia de una política hacia la región no permite distinguir las grandes diferencias entre esos países y las ventajas que se pueden obtener de las tensiones que existen entre ellos.

El bajo perfil de estas relaciones se puede explicar por el hecho de que Asia no tiene protector en la Unión Europea. Mientras que con respecto a las otras regiones hay uno o varios países que abogan por densificar las relaciones, Asia carece de este tipo de apoyo. Ello, a su vez, explica porque las relaciones se están llevando a cabo básicamente a nivel comunitario y no sobre una matriz nacional.

América Latina, por último, es otra región que hasta la fecha no ha ocupado un lugar significativo en la escala de preferencias internacionales de la CEE/UE. Vale la pena en todo caso señalar que en el transcurso de los últimos años se han dado importantes pasos. En 1990 se institucionalizó el diálogo político entre la CEE/UE y el Grupo de Río. Desde 1991 América Latina empezó a tener acceso al Banco de Inversiones Europeas. Desde 1994 se está en proceso de negociación de la firma de acuerdos de libre comercio con algunos países latinoamericanos -México y Chile- y en diciembre de 1995 se suscribió un importante acuerdo entre la UE y el Mercosur. A diferencia de lo que acontece con los países asiáticos, las naciones latinoamericanas han contado con el apoyo de España e Italia para este cambio en el perfil de las relaciones. Si los vínculos de estos países con nuestro continente pueden ser de larga data, el interés por la región se acrecentó cuando se iniciaron en nuestro continente las políticas de privatización y desregulación acompañadas de crecimiento económico. Sin embargo, el magro peso económico del primero y el hecho de que el segundo detecte igualmente otras zonas de interés, como los territorios de la antigua Yugoslavia, ha favorecido que los contactos entre las regiones se produzcan básicamente en un

¹⁴ Susan Strange, "European business in Japan: a policy crossroad?", en *Journal of Common Market Studies* vol. 33 N° 1, marzo de 1995, David Allen y Michael Smith, "External policy developments", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, annual review, agosto de 1995 y "Has Europe failed in Asia?", *The Economist*, 2 al 8 de marzo de 1996.

ámbito político y sólo en segundo lugar, económico¹⁵.

En síntesis, la baja prioridad que la región ocupa para la mayoría de los Estados miembros de la CEE/UE hace que el consenso entre ellos en asuntos latinoamericanos plantee menos dificultades y polémicas. "La posición relativamente baja de la región en la escala de prioridades de los Estados miembros ha facilitado este consenso. Por una parte, a pesar de las dudas que pueden abrigar acerca de la validez de determinadas políticas, estos miembros evitan oponerse a la acción colectiva; por otra, los países que muestran un especial interés por América Latina esperan también utilizar los marcos de la Comunidad Europea y la Cooperación Política Europea para cultivar sus relaciones especiales y multiplicar los escasos recursos que pueden consagrar a la región"¹⁶.

CONCLUSIÓN

La Unión Europea es, sin duda, el más interesante experimento integrador en curso. En la actualidad, atraviesa por su más dura prueba: o se consolida como una unión económica y política, lo que implicaría que en la próxima Conferencia Intergubernamental se refuercen las instituciones y políticas integradoras y que avance efectivamente hacia un Estado de tipo federal, o se reforzará la tendencia a evolucionar hacia una institución dotada de círculos concéntricos heterogéneamente integrados con un núcleo duro, compuesto por aquellos países que pasen a la fase de la moneda única (principalmente Francia y Alemania) y que se integrarán en todas las políticas y otros que participaran de relaciones políticas y de

seguridad sobre una base intergubernamental, o simplemente la Unión Europea se diluirá en una zona de libre comercio. No es claro por el momento cual de estos tres escenarios prevalecerá.

La primera enfrenta como principales obstáculos el que la mayor parte de los países, con la única excepción de Luxemburgo, no satisfacen los criterios de convergencia de Maastricht y que numerosos Estados mantienen sus dudas sobre la pertinencia de transferir nuevas funciones y competencias a los órganos comunitarios. La segunda, promocionada el por grupo parlamentario de la CDU/CSU y el por anterior Primer Ministro francés, E. Balladur, establecería una Europa a varias velocidades, en la que los países que quedan por fuera de las políticas de integración económica podrían seguir utilizando la flexibilidad de las tasas de cambio para mantener la competitividad de sus exportaciones. Una Europa a varias velocidades institucionalizaría estas prácticas, lo que otorgaría grandes ventajas a los países que quedan por fuera del núcleo duro debido a que seguirían beneficiándose de las políticas de cohesión y del mercado común. La transformación de la Unión Europea en una gran zona de libre mercado no goza de gran popularidad, pero las dificultades para avanzar en la profundización de la Unión puede convertirla en una alternativa eventual en el mediano plazo. Es decir, parafraseando a un analista francés podríamos decir que la Comunidad puede llegar a evolucionar hacia una situación en la que no sólo desista de producir política, sino que deje de ser una máquina capaz de sintetizar y dinamizar las voluntades convergentes de los miembros¹⁷.

¹⁵ Jean Grugel, "La nueva Europa y América Latina en el umbral del siglo XXI", en *Revista de Occidente* N° 157, junio de 1994 y Adrián Piera, "El papel de España en las relaciones de Iberoamérica y Europa", en *Síntesis* N° 19, enero-junio de 1993.

¹⁶ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *El Mercado Unico Europeo y su impacto en América Latina*, Madrid, IRELA, 1993, p. 413.

¹⁷ Jean-Pierre Matiere, "Le volet monétaire du Traité de Maastricht: analyse critique et premiers effets", en *Trimestre du Monde*, Primer trimestre de 1993, p. 130.