

Política exterior e integración: el ejemplo europeo

HUGO FAZIO VENGOA

HUGO FAZIO
VENGOA
Profesor del
Instituto de
Estudios Políticos
y Relaciones
Internacionales
de la Universidad
Nacional de
Colombia y del
Departamento de
Historia de la
Universidad de
Los Andes.

Desde hace varios años los estudios sobre política exterior vienen atravesando momentos difíciles. En la época más álgida de la Guerra Fría parecían existir grandes certezas sobre la naturaleza de la política exterior. Hoy por hoy, muchas de ellas han comenzado a desvanecerse debido a los avances que ha registrado la disciplina que ha introducido elementos más sutiles de análisis, el papel que han desempeñado los medios de comunicación que han trastocado los factores que tradicionalmente se identificaban con la política exterior, la proliferación de variados actores internacionales que le han restado centralidad al Estado en la determinación de las orientaciones de actuación externa y, por último, el com-

promiso de numerosos países de Europa, Asia y América con las estrategias de integración, que al volverlos más interdependientes han reducido la anterior autonomía y soberanía del Estado en este campo.

En este trabajo exploraremos, a partir del ejemplo europeo, la manera como se interrelaciona la política exterior con la dinámica de la integración y realizaremos un balance de las ganancias y pérdidas que este tipo de experiencia puede traer consigo. Este proceder también deberá aportar luz sobre la manera como se realiza la política exterior de la Unión Europea. En este caso concreto, no sólo es complicado el discernimiento de los agentes y sus competencias en materia de defini-

ción y ejecución de la política exterior, sino que además, para un observador externo, como un latinoamericano, es aún más enredado entender la diferencia que existe entre los distintos actores y sus atribuciones, qué acciones recaen en los gobiernos de los Estados miembros y cuáles corresponden a los órganos supranacionales, qué actividades son bilaterales y cuáles son comunes o multilaterales, es decir, son competencias que se realizan en el ámbito de la colaboración económica y/o política entre los Estados miembros y cuándo las relaciones deben establecerse con los respectivos órganos encargados de los países miembros, con los del país miembro que ejerce la Presidencia Rotativa o con las representaciones de la Comisión.

Igualmente el análisis de la política exterior de la Unión Europea es difícil de visualizar desde fuera en la medida en que a través del tiempo el papel de los órganos supranacionales y en particular de la Comisión ha sufrido numerosas variaciones y el alcance de su acción es diferenciado de acuerdo al área o tema de que se trate. En ocasiones, en relación con los temas internacionales asume la representación exclusiva, como ocurre con la política comercial o los problemas relativos a la cooperación, pero en otros ni siquiera se le consulta, como acontece cuando la problemática versa sobre tópicos de seguridad.

No está demás igualmente señalar que subsisten otro tipo de dificultades en torno al problema que nos interesa. En los casi cincuenta años que lleva este experimento integrador, desde el momento de fundación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), han aparecido importantes marcos teóricos explicativos de la integración, pero son todavía insuficientes los análisis que versen sobre la interrelación entre política exterior e integración, aun cuando todos ellos

de modo tangencial se refieren a la lógica de la actuación externa de los Estados miembros y de la UE como un todo.

TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR

La primera corriente que intentó de modo sistemático dar cuenta de la naturaleza de la integración europea se basaba en presupuestos neofuncionalistas, pretendía rebasar al Estado como horizonte explicativo único de la vida internacional y se centraba en torno a la idea de que para superar los antagonismos que amenazaban la vida en el planeta se debía estimular la cooperación internacional: "La integración política –escribió Haas– es el proceso por el cual los actores políticos de diferentes entornos nacionales son llevados a trasladar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen la jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes. El resultado final de este proceso de integración política es el de una nueva comunidad política, sobreimpuesta sobre las comunidades políticas existentes"¹.

Los antecedentes de esta perspectiva se encuentran en la obra de David Mitrany², para quien los Estados se mostraban incapaces para satisfacer las necesidades básicas, por lo que era imprescindible la creación de una red internacional que tendría a su cargo el desarrollo de tareas concretas, lo que, con el tiempo, daría lugar al surgimiento de lealtades e identidades compartidas.

En general, los autores adscritos a esta concepción han interpretado la integración comunitaria como una práctica que avanza y se consolida a manera de un proceso no controlado, que se desborda (*spill over*). Para ellos, una vez que se dio inicio a un proceso parcial de integración, como efectivamente ocurrió en Europa Occidental con la producción del carbón

⁽¹⁾ Haas, Ernest. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1968, p. 16.

⁽²⁾ Mitrany, David. *A Working Peace System*. Londres, Royal Institute of International Affairs, 1943.

y el acero, la CECA, la unión de esfuerzos para el desarrollo de la energía atómica, el Euratom, y el mercado común, con la CEE, surgieron, de manera espontánea, las premisas así como la necesidad de reproducir (desbordar) el esquema en otros planos. En esta perspectiva, la consolidación del proceso comunitario en lugar de ser el resultado de la actividad de los Estados, interesados en maximizar oportunidades o intereses, lo sería de actores, ámbitos, procesos o estructuras que inducen involuntaria pero funcionalmente a ampliar la cobertura integradora a nuevos espacios.

Jean Monnet y Robert Schuman, los precursores de la integración europea, fueron fieles intérpretes de esta concepción funcionalista³. No obstante las críticas que se pueden elevar a esta interpretación, es innegable el papel que desempeñó en la consolidación del proceso comunitario, en la medida en que la integración en el campo económico debía conducir a un mayor acercamiento social y político con lo que se daría origen a una Europa políticamente unificada. Sus acciones se inscribieron en una perspectiva funcionalista, en la medida en que compartían con ésta la idea de que los problemas que se querían resolver determinaban el tipo de institución de la cual debían dotarse y también porque se partía del supuesto de que una integración parcial induciría a proseguir la profundización de este proceso en otros ámbitos, como el político y de seguridad. En este sentido, la política exterior y de seguridad común no debía ser otra cosa que el necesario corolario de la integración económica y particularmente de los logros alcanzados en materia de comercio exterior, de política de desarrollo y de asociación.

Sin embargo, un conjunto de situaciones hicieron que las tesis funcionalistas perdieran terreno como marco explicati-

tivo de la integración. En primer lugar, el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa y de la Comunidad Política Europea en 1953 dio como resultado el que algunos Estados miembros optaran por privilegiar ciertos intereses nacionales por sobre los comunitarios y, de esa manera, eludieran una transferencia de soberanía en áreas sensibles como la política y militar, lo que evidenció que las élites gobernantes en nombre de los Estados no estaban dispuestas a aceptar que las instituciones y las políticas propiamente comunitarias predominaran sobre los Estados.

En segundo lugar, la dinámica política determinó que la institucionalidad de la Comunidad Económica Europea difiriera en aspectos sustanciales de la Comunidad del Carbón y del Acero⁴. Mientras en esta última el principal órgano de decisión era la Alta Autoridad, órgano que por su composición y funciones era eminentemente supranacional, en la Comunidad Económica Europea se sobrepuso el poder negociador de los Estados en la figura del Consejo, órgano que representa a los Estados miembros, lo que transfirió la legitimidad de las decisiones a estos últimos. El Tratado de Roma que le dio vida a la Comunidad Económica Europea supuso la consolidación de los factores supranacionales a nivel del mercado y de la política comercial común, pero el desarrollo de las relaciones exteriores comunes quedó asociado a la internacionalidad de los Estados miembros.

Por último, el poder de obstrucción del presidente francés Charles de Gaulle con su política de la "silla vacía" que condujo al compromiso de Luxemburgo de 1966, es decir, a que la unanimidad debía prevalecer cuando un Estado considerara que sus intereses nacionales estaban en juego o bajo amenaza, demostró que la integración en el ámbito económico de suyo no estaba conduciendo a una integración

⁽³⁾ Véase: Olivi, Bino. *L'Europe difficile. Histoire politique de la Communauté européenne*. París: Gallimard, 1998, capítulo primero.

⁽⁴⁾ Courty, Guillaume y Devin, Guillaume. *L'Europe politique*. París: La Découverte, 1996.

en el plano político, lo que de por sí estaba desvirtuando la validez de las tesis funcionalistas. El dilema que se enfrentaba radicaba en que si en el plano comercial o normativo el desbordamiento estaba reforzando la supranacionalidad, al mismo tiempo, otro conjunto de situaciones estaba debilitando los factores supranacionales y redimensionando el papel de los Estados.

Todos estos hechos mostraron las grandes dificultades que subsistían para fijar normas que posibilitaran una mayor asociación a nivel político lo que conllevó a una modificación en la jerarquía de los objetivos. Fue así como, desde finales de la década de los años cincuenta, el proyecto de integración se "economizó" o "mercantilizó" y las diferentes etapas transcurridas posteriormente por la CEE se caracterizaron por el deseo de afirmar políticas asociativas en el plano económico: el mercado común y único, el sistema monetario europeo y posteriormente la unión económica y monetaria. Éste fue un duro golpe a las tesis funcionalistas ya que se redimensionó el papel del Estado en la definición de las áreas y los mecanismos de integración.

La coherencia de los análisis neofuncionalista 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 las burocracias de los Estados miembros. Sin embargo, adolece a nuestro modo de ver de una gran insuficiencia: reduce a la mínima expresión o simplemente ignora la actividad de los gobiernos de los Estados miembros y de los otros agentes y actores en el desarrollo del proceso comunitario. También pasa por alto los disímiles intereses nacionales de los países integrantes y algunas situaciones aleatorias o fortuitas que han acelerado el ritmo integrador. Por último, no logra explicar por qué se conserva la autoridad del Estado en las actuales circunstancias, no obstante los altos niveles de integración que este experimento ha alcanzado.

El concepto de *spill over* poco contribuyó a un conocimiento mayor de la con-

vergencia entre integración y política exterior de los países miembros, ya que sólo de modo indirecto se refirió al problema como, por ejemplo, cuando se planteaba el objetivo de alcanzar una federación europea indispensable para la preservación de la paz o cuando por efecto del desbordamiento se alcanzaría la integración en el plano político, militar y de seguridad. Una estrategia como la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) dentro de esta perspectiva no sería otra cosa que el resultado derivado de la consolidación de la integración en materia económica y comercial.

Las teorías funcionalistas también se muestran insuficientes en la medida en que la política exterior no puede ser simplemente el resultado de una transferencia cada vez mayor de iniciativas, poder y funciones de los Estados a los órganos comunitarios, porque entre los presupuestos en boga de la integración no se trata ni de convertirla en un superestado, sino en una Comunidad de Estados democráticos, lo que presupone que los órganos estatales seguirán conservando una alta cuota de poder sobre todo en los temas considerados sensibles. De otra parte, no se puede desconocer que la construcción comunitaria fue un proyecto estimulado por los mismos Estados europeos para superar los problemas que habían surgido entre ellos durante las dos guerras mundiales.

LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA

Un importante paso en el cambio de perspectiva en la relación entre política exterior e integración se produjo con la consolidación de la Cooperación Política Europea (CPE). Este fundamental progreso en dirección de la coordinación de la política exterior se produjo en 1970, sobre la base de una propuesta hecha por el entonces presidente George Pompidou en diciembre de 1969, cuando los ministros de relaciones exteriores de los entonces seis países miembros de la Comunidad decidieron reunirse cada seis meses para discutir y concertar posiciones en temas de política exterior. Ya antes, en 1959, los

franceses habían propuesto celebrar reuniones periódicas trimestrales de los ministros de relaciones exteriores, pero esta iniciativa fracasó por la oposición de los holandeses que veían en esto simplemente una duplicación de las consultas que tenían lugar en el seno de la OTAN. Esta cooperación política se proponía crear las bases para que los países miembros adoptaran posiciones comunes, con el propósito de que con el tiempo pudieran llegar a una situación en la que comenzaran a actuar conjuntamente.

Esta todavía informal Cooperación Política Europea recibió un asidero institucional en el Título III (artículo 30) del Acta Única Europea relativo a las disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior. Se estableció el compromiso de consulta e información previo a la toma de decisiones de los países miembros, la celebración de reuniones periódicas que aseguraran un diálogo sistemático, la decisión de llevar adelante una concertación política en los organismos y conferencias internacionales y la institucionalización de un secretariado en materia de cooperación política europea con sede en Bruselas. El procedimiento de cooperación en política internacional se basó en los informes de Luxemburgo y Copenhague de 1970 y 1973, respectivamente, en los cuales se identificaron cuatro niveles en los que debía llevarse a cabo esta cooperación: las cumbres europeas, las reuniones de los ministros de relaciones exteriores de la CPE, distintas a las que se celebran en el seno del Consejo de Ministros, las sesiones del Comité Político de los directores políticos de los Ministerios de Relaciones Exteriores y las reuniones de los grupos de trabajo y del grupo de corresponsales europeos.

La Cooperación Política Europea era una empresa completamente intergubernamental y se encontraba desvinculada

del sistema institucional comunitario. Sólo con el tiempo se crearon procedimientos que vincularon parcialmente a la Comisión y al Parlamento Europeo en los temas del mecanismo. No existían obligaciones o compromisos obligatorios por parte de los países miembros y eran inexistentes los instrumentos de control que hicieran un seguimiento y evaluaran el cumplimiento de los compromisos contraídos.

Tal vez el único resultado tangible que surgió de este esquema de cooperación fue elevar el papel político de la Presidencia, ya que como el consenso era la regla, el gobierno que ejercía la presidencia si bien no podía imponer las decisiones a los demás países miembros, se encontraba en una posición que le permitía orientar la discusión e insistir en temas que le eran más afines.

INTERGUBERNAMENTALISMO Y POLÍTICA EXTERIOR

Ante este vacío generado por el agotamiento de las tesis funcionalistas y los cambios experimentados por la Comunidad con la introducción de la CPE que mantenía en el Estado el poder de decisión en materia de política internacional, se consolidó una nueva concepción que se identificó, en sus presupuestos, con la tradición realista de las relaciones internacionales. El realismo no rechazaba la posibilidad de transferir soberanía a los órganos supranacionales. Recalcaba simplemente que esta transferencia sólo podía tener lugar si las ganancias eran iguales o mayores a la pérdida de acción en el plano internacional⁵ y excluía la posibilidad de que una unión política pudiera desarrollarse en un esquema bipolar como el imperante en la época de la Guerra Fría.

En lo que atañe al estudio de la integración europea, el principal exponente de esta corriente fue Stanley Hoffmann,

⁽⁵⁾ Morgenthau, Hans. "Another Great Debate: The National Interest of the United States". En: *American Political Science Review*. No. 46, 1952.

discípulo de Raimond Aron, aun cuando no pueda catalogársele como un realista clásico por cuanto compartía ideas que se derivan del pensamiento transnacional. En él, convergió el reformado realismo con el paradigma de la interdependencia. Desde esta perspectiva, Hoffmann reconoce un gran papel al Estado en el proceso de construcción comunitaria y define a la CEE como el régimen intergubernamental más avanzado⁶. Para él, esta soberanía compartida no debe interpretarse como una disminución del papel de los Estados, sino como un reforzamiento del mismo en la medida en que se encuentra en mejores condiciones para adaptarse a las transformaciones que tienen lugar en la escena internacional.

Una de las consecuencias más importantes que se desprenden de la obra de Hoffmann radica en la crítica al neofuncionalismo. Dos aspectos se destacan en este plano: rechazó la idea que la integración pudiera conducir a una pérdida de significación de los Estados como elementos estructurantes del sistema comunitario, e igualmente sostuvo que era errónea la tesis de que las lealtades de la ciudadanía se desplazarían de los gobiernos a las instituciones comunitarias. En segundo lugar, a partir de la distinción entre "alta y baja política", Hoffmann considera que en la segunda pueden fortalecerse las estrategias y las acciones tendientes a formular estrategias comunes, pero en la primera no se ha producido y difícilmente tendrá lugar una transferencia de decisiones de los Estados a los órganos comunitarios. "En congruencia con lo anterior, la integración económica no es susceptible de "desbordarse" automáticamente hacia la esfera de lo político, sino que actúa en contra de la integra-

ción política. Al fortalecer las economías de los estados europeos, el proceso de integración aumentó su margen de autonomía política y actuó como un elemento de desánimo para la integración política"⁷.

Una perspectiva similar la desarrolló el historiador británico Alan Milward⁸, quien considera la integración no como la pérdida de soberanía de los Estados, sino como un procedimiento a través del cual éstos se redefinen y restauran sus acciones; es decir, a juicio de él, la Comunidad se ha convertido en una institucionalidad que ha desempeñado un gran papel en el fortalecimiento de los Estados europeos.

De la práctica de la PEC y los mecanismos de negociación que dieron origen al Acta Única Europea y como una perspectiva que pretende superar las deficiencias tanto del intergubernamentalismo clásico que relega a segundo plano las demandas de la sociedad como del funcionalismo que no reconoce en el Estado a un actor constituyente del proceso de integración, Andrew Moravcsik plantea el enfoque que denomina como un intergubernamentalismo liberal. Este marco de análisis se concibe con base en la interrelación de 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 los países miembros de acuerdo con las preferencias que se derivan 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 –Francia, Alemania y el Reino Unido–, lo que,

⁽⁶⁾ Hoffmann, Stanley. "The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe". En: *Daedalus*. Verano de 1996, p. 862-935 y "Reflections on the Nation-State in Western Europe Today". En: *Journal of Common Markets Studies*, 1982, Nos. 1-2.

⁽⁷⁾ Salomón, Mónica. "La PESC y las teorías de la integración: las aportaciones de los "nuevos intergubernamentalismo". En: *Revista Cidob d'Afers Internacionals*. Nos. 45-46. Barcelona: Fundación Cidob, 1999, p. 206.

⁽⁸⁾ Milward, Alan. *The European Rescue of the Nation State*. Berkeley: University of California Press, 1995.

por regla general, da origen a que el resultado de la negociación corresponda a un mínimo común denominador. La única excepción a la regla se presenta cuando dos de estos Estados amenazan al tercero con la exclusión, lo que conduce a que éste se tenga que plegar al dictamen de los dos anteriores. El tercer principio se basa en la formulación "liberal" de las preferencias nacionales, es decir, la negociación intergubernamental establece límites a la transferencia de soberanía de los Estados miembros a los órganos comunitarios.

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 con los otros y de éste frente a los órganos comunitarios⁹.

Quienes sostienen este punto de vista consideran que la consolidación de las instituciones comunitarias refuerza y no debilita el poder de los gobiernos porque se aumenta la eficiencia de la negociación intergubernamental y se incrementa la autonomía de los líderes políticos nacionales frente a los grupos de presión¹⁰. En esta perspectiva, la CEE habría sido en lo fundamental el resultado de negociaciones entre gobiernos para resolver tareas que eran incapaces de solucionar por si solos. En este sentido, la transferencia de autoridad a los órganos comunitarios acrecentaría y no disminuiría la soberanía nacional.

El institucionalismo intergubernamental se inscribe dentro de una tendencia explicativa neorrealista en la medida en que postula que el Estado sigue siendo un actor unitario, las preferencias se encuentran determinadas por las políticas internas, la legitimidad del proceso integrador ante la población se deriva del reconocimiento y el respeto que los ciudadanos tienen de sus Estados, los órganos estatales ejercen un completo control de las instituciones de la CEE/UE, el surgimiento de este tipo de instituciones internacionales reduce los niveles de anarquía del sistema internacional y a través de la negociación se aumenta y no se aminora el papel internacional de los Estados.

No obstante la pertinencia de este enfoque, un análisis empírico demuestra que no es del todo acertada la tesis del institucionalismo intergubernamental en la acepción que le da Moravcsik, la cual postula que la autonomía de los líderes políticos respecto a los sectores empresariales refuerza el papel negociador de los Estados¹¹. El *lobby* de los empresarios en Bruselas y su menor presencia en las respectivas capitales, no significa que hayan aumentado los márgenes de negociación de los gobiernos de los países miembros, sino que ha disminuido la importancia de éstos frente al poder alcanzado por los órganos supranacionales de la Unión Europea.

Las tesis de Moravcsik reproducen también otro tipo de debilidades en el plano del análisis: en primer lugar, se preocupa únicamente por las actividades de los gobiernos centrales y pasa por alto la diversidad interna, elemento importan-

⁽⁹⁾ Moravcsik, Andrew. "Negociating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community". En: *International Organization*. Vol. 45, No. 1, invierno, 1992, p. 56.

⁽¹⁰⁾ Moravcsik, Andrew. "Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach". En: *Journal of Common Market Studies*. Vol. 31, No. 4, diciembre, 1993, p. 507.

⁽¹¹⁾ Véase: Schmidt, Vivien A. "Loosening the Ties that Bind: The Impact of European Integration on French Government and its Relationship to Business". En: *Journal of Common Market Studies*. Vol. 34, No. 2, junio, 1996.

te para entender la multiplicidad de posiciones con respecto a la integración. De otra parte, al reducir la integración a las negociaciones entre los Estados más poderosos ha simplificado demasiado la lógica decisoria de la CEE/UE, por cuanto los Estados menores también logran hacer realidad sus preferencias nacionales cuando se aprueban partidas para los fondos estructurales o se refuerza el aparato institucional de la Comunidad. Por último, este autor concibe "las instituciones comunitarias como agencias creadas por los Estados únicamente con el objetivo de aumentar la eficacia de la negociación interestatal y la autonomía de los responsables políticos vis-à-vis de los grupos políticos que comprenden la arena política nacional. Por no haber estudiado desde el interior el funcionamiento de estas instituciones, olvida que también son *organizaciones* que tienen la capacidad de generar ideas y defender intereses con un margen de autonomía en relación con los Estados que les dieron vida"¹².

Por último, las tesis neorrealistas sugieren la existencia de un divorcio casi completo entre los intereses nacionales de los Estados y los objetivos de las instituciones comunitarias. En realidad, como tendremos ocasión de verlo a continuación, ambos niveles no se encuentran desconectados, sino, por el contrario, íntimamente asociados.

EL TRATADO DE MAASTRICHT Y LA POLÍTICA EXTERIOR: JUEGO DE SUMA POSITIVA

Aun cuando la CPE le asignara un escaso margen de acción a la Comisión y a los demás órganos supranacionales en el diseño y la puesta en marcha de una política exterior comunitaria, los acontecimientos que en 1989 sacudieron el continente europeo introdujeron un importante cambio, cuando a la Comisión se le con-

fió la coordinación internacional de la asistencia a Polonia y Hungría. Esta vez fue la primera en que la Comisión fue tratada como un actor al cual se le transfirieron tareas internacionales de gran envergadura por fuera de la CEE. El posterior papel desempeñado por este órgano comunitario en la negociación de los acuerdos de la Comunidad con los antiguos países comunistas le confirió a la Comisión un gran peso político e internacional. Sin embargo, el Tratado de la Unión Europea suscrito poco después redujo sensiblemente su papel político e internacional.

El Tratado de Maastricht introdujo nuevos elementos en el debate sobre la naturaleza de la integración y en especial de la política exterior. El tratado, en su Título Quinto, convirtió la Política Exterior y de Seguridad Común, PESC, en un pilar de la Unión Europea, sin llegar a constituirlo en un componente del tronco común comunitario. Conviene señalar que este tratado a diferencia de los anteriores no dispone de un zócalo común, sino que consta de tres pilares: el primero, el propiamente comunitario de tipo supranacional, se refiere a la unión económica y monetaria, lo que se ha traducido en una transferencia de soberanía a los órganos supranacionales (v. gr., la unión financiera con el surgimiento de la moneda única y del Banco Central Europeo), el segundo abarca los problemas relacionados con la política extranjera y de seguridad común, y el tercero trata sobre la cooperación intergubernamental en materia de justicia y de asuntos internos. Esta división en pilares obedece a diferentes tipos de interrelación que se producen entre estos tres ámbitos: el primero es propiamente comunitario y supranacional, mientras que los otros dos quedaron amarrados en lo fundamental a la negociación intergubernamental.

⁽¹²⁾ Lequesne, Christian. "Comment penser l'Union européenne". En: Smouts, Marie-Claude (directora). *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. París: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1998, p. 110.

El artículo J.1 del Tratado de Maastricht define los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común: reforzar la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros, mantener la paz y fortalecer la seguridad internacional, promover la cooperación internacional, el desarrollo y el reforzamiento de la democracia, del Estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La Política Exterior y de Seguridad Común, al igual que su antecesora la CPE, fue definida por el Tratado de Maastricht en relación a los temas de defensa y promoción de valores, pero no se avanzó mayormente en lo referente a los instrumentos para la puesta en marcha de esta política exterior común. Ello ha ocasionado consecuencias de dos tipos: de una parte, ha fortalecido la asociación entre la política europea con un conjunto de valores. "El énfasis en lo diplomático en vez de los instrumentos coercitivos, la centralidad de la mediación en la resolución de conflictos, la importancia de las soluciones económicas de largo plazo a los problemas políticos, y la necesidad de los pueblos de determinar por sí mismos su propio destino, todo esto contradice las normas de una política de superpotencia"¹³. De ahí que hayan surgido grandes expectativas entre las naciones en transición y los países de África, Asia y América Latina, e incluso entre numerosos actores internos, en torno a la transformación de la Unión Europea en un actor que participe más decididamente en la definición del sistema mundial en proceso de conformación.

De la otra, la carencia de adecuados instrumentos de acción creó una brecha entre las expectativas internacionales que ha despertado y las capacidades¹⁴, que refleja una contradicción entre los propósitos y ambiciones de los gobiernos de los Estados miembros de la UE para des-

empeñar un papel más importante a nivel internacional y su renuencia a ir más allá del esquema intergubernamental.

En términos generales, la PESC no difiere fundamentalmente de la cooperación política europea. La Política Exterior y de Seguridad Común, al igual que la anterior, se mantuvo al margen del Tratado de Roma, las decisiones se adoptan por unanimidad, lo que en principio permite que cualquier país pueda obstaculizar una acción común y concertada. Al igual que la cooperación política europea, el Tratado de la Unión establece que la Comisión, en calidad de "asociado pleno" a la PESC, dispone de la capacidad de iniciativa, determina que el Parlamento Europeo debe ser informado por la respectiva Presidencia de la Unión y puede formular recomendaciones sobre la materia. Pero, a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos de la Unión, la Comisión no es responsable de la implementación de las políticas externas ni está facultado para actuar en representación de la UE en materia de política exterior o de seguridad. Igualmente, el tratado deja al Parlamento Europeo al margen de la toma de decisiones de la PESC. Éste debe ser consultado por la Presidencia en los aspectos fundamentales y en las elecciones básicas de la PESC. Su comité de asuntos externos, seguridad y política de defensa mantiene reuniones periódicas cuatro veces al año con la Presidencia.

Una de las pocas innovaciones que en la materia introdujo el Tratado de Maastricht fue el compromiso de los Estados miembros en alcanzar posiciones comunes y el hecho de que una vez que estas disposiciones han sido acordadas se convierten en obligaciones para los países integrantes. La diferencia en el fondo radica en que la cooperación en el anterior esquema "estaba enfocado para desarrollar políticas conjuntas... la PESC intro-

¹³ Hill, Christopher y Wallace, William. "Introductions. Actors and actions". En: Hill, Christopher (editor). *The Actors in Europe's foreign Policy*. Londres: Routledge, 1996, p. 9.

¹⁴ Hill, Christopher. "The Capability-expectations Gap or Conceptualizing Europe's International Role". En: *Journal of Common Market Studies*. Vol. 31, No. 3, septiembre, 1993.

duce un mecanismo que determina cómo los doce deben llevar a cabo sus acciones¹⁵.

La Conferencia de Amsterdam de la Unión Europea, celebrada en junio de 1997, tenía como objetivo revisar algunas disposiciones del Tratado de Maastricht. Si bien no se avanzó mucho en la materia, se estableció que las acciones comunes conciernen algunas situaciones en las que una acción operativa de la Unión es considerada necesaria y que las posiciones comunes se refieren a las posturas de la Unión sobre un problema particular de naturaleza geográfica o temática. Igualmente, el nuevo tratado estableció una diferencia entre posiciones, acciones y estrategias. La innovación consistió en la introducción de la noción de estrategia, por cuanto las anteriores ya habían sido definidas por el Tratado de Maastricht. Las estrategias comunes son políticas conducidas en los ámbitos en los que los Estados miembros conservan importantes intereses comunes. Le corresponde al Consejo de asuntos generales, conformado por la reunión de ministros de relaciones exteriores de los países miembros, hacer las recomendaciones al Consejo Europeo para decidir una estrategia común. Esta noción fue introducida para evitar la dispersión y concentrar las intervenciones en los temas considerados como más relevantes.

Se introdujeron igualmente otras dos novedades importantes: de una parte, se corroboró que un Estado miembro puede invocar razones de política nacional para oponerse a la adopción de una decisión por mayoría calificada. La otra consiste en la posibilidad de que un Estado mantenga una abstención constructiva. Sin embargo, no se altera el principio básico de tipo intergubernamental que le sirve de soporte.

Tres factores explican el hecho de que la política exterior prosiga vinculada

mayoritariamente a una dimensión intergubernamental. De una parte, por el carácter difuso de este ámbito (v. gr., la defensa de la soberanía, la "alta" política, los intereses nacionales), que inhibe la participación de otras instituciones y sobre todo vuelve difícil la participación de las ONG o de otros grupos de presión, que, por el contrario, son muy activos en otros campos, como, por ejemplo, el agrícola, con la Política Agrícola Común, lo que le garantiza a las élites gubernamentales un amplio campo de maniobra. En efecto, los temas relativos a la PESC se desarrollan a puertas cerradas, con discusiones secretas, en ausencia de *lobbies* internos y alejado de los debates internos. De otra parte, la caída del muro de Berlín y la desaparición de la amenaza externa le quitó terreno a la Comunidad para que se dotara de instituciones federales. Esta desvalorización del federalismo ha creado un clima en el que difícilmente puede avanzarse en el desarrollo de un accionar común a expensas de las políticas exteriores nacionales.

Por último, el carácter intergubernamental de la PESC se explica por la gran heterogeneidad de intereses de los países miembros y por la importancia diferencial que le asignan a ciertos actores extra-comunitarios. Para algunos Estados de la UE, por ejemplo, el desarrollo de una política exterior y de seguridad común debería convertir a la Unión Europea en un émulo de los Estados Unidos y con ello se reduciría sustancialmente el papel del hegemón del norte en los asuntos europeos, en condiciones que para otros la presencia de Washington constituye un factor de equilibrio en el Viejo Continente y frena las veleidades hegemónicas que puedan tener algunos Estados europeos. Igualmente, no siempre existe un marcado interés en que las regiones o tópicos sensibles para un país miembro sean parte de los dispositivos comunitarios,

¹⁵ Hord, Douglas. "Developing the Common Foreign and Security Policy". En: *International Affairs*. Vol. 70, No. 3, 1994, p. 418.

por cuanto su comunitarización puede entrañar una pérdida de autonomía en ese campo. Esto lo constató claramente el antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de España, cuando señaló: "España debe ser muy cuidadosa, porque corre grandes riesgos si las áreas de interés de España quedan incluidas en fórmulas de mayoría calificada"¹⁶.

Tanto la experiencia de la PESC como la lógica que subyace en las grandes reformas que se han acometido en los últimos años (tratados de Maastricht y de Amsterdam) corroboran el predominio del Estado en el funcionamiento de la CEE/UE en la medida en que los temas fundamentales se negocian en las instancias intergubernamentales. Existe, sin embargo, un consenso cada vez más evidente de que no se trata de un Estado tal como lo definían los realistas sino de "un Estado activo, capaz de aprender, de adaptarse y de cambiar en el marco de las limitaciones y oportunidades institucionales y normativas que le ofrece, de una manera altamente desarrollada, la Unión Europea"¹⁷.

El proceso decisorio ha evolucionado hacia lo que Keohane y Hoffmann han denominado un intergubernamentalismo supranacional, donde lo de supranacional "se refiere exclusivamente a la toma de decisiones por mayoría, a la primacía del derecho comunitario sobre los derechos internos y la supervisión del Tribunal de Justicia de la actividad comunitaria, y no identifican –como el neofuncionalismo en su primera etapa– la 'supranacionalidad' con la meta federal"¹⁸.

Esta tesis es plenamente válida para el análisis de la PESC ya que si bien los Estados a través del Consejo siguen ejerciendo el principal poder decisorio, la UE

con el Tratado de Amsterdam ha ampliado sus funciones a través de un mayor poder de control por parte del Parlamento, con la creación de una institucionalidad anexa a la Comisión (la dirección general I A, encargada de hacer un seguimiento de la PESC) y la más reciente designación de un *Mister PESC*, en la persona de Javier Solana, cuyo papel consiste en contribuir a la formulación, elaboración y ejecución de las decisiones políticas, así como actuar a nombre del Consejo y a solicitud de la Presidencia y conducir el diálogo político con terceros países.

Pero, en realidad, la gran paradoja que enfrenta Europa consiste en que la relación entre los Estados y los órganos comunitarios se ha vuelto más compleja, ya que en la década de los noventa se asistió a un reforzamiento de las instituciones comunitarias, lo que ocurrió de modo paralelo al fortalecimiento de los Estados miembros. "Europa –señalaba hace algún tiempo el Ministro de Relaciones Exteriores de Italia, Lamberto Dini– enseña que la soberanía renace en la forma de la supranacionalidad, en el marco de una cooperación internacional basada en la interdependencia y la reciprocidad"¹⁹.

La dinámica de construcción de la integración europea demuestra que ésta no puede interpretarse como un juego de suma cero, como si lo que se ganara en un nivel se perdiera en el otro. Más bien, siguiendo a Paul Taylor, puede sostenerse que en la mecánica de la construcción comunitaria el Estado y la CEE/UE se reforzán mutuamente, "cuanto más alto es el grado de intergubernamentalismo, mayor es el grado de integración que puede tolerarse; cuanto mayor es el grado de integración, más fuerte son las ma-

¹⁶ Ordóñez, Fernández. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. No. 169, 9 de noviembre de 1990, p. 5087-5088.

¹⁷ Smith, M. "The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order". En: *Journal of Common Market Studies*. Vol. 34, No. 1, 1996, p. 10.

¹⁸ Salomón, Mónica. *Ob. cit.*, p. 213.

¹⁹ Dini, Lamberto. "L'Europa e l'America nell'età della globalizzazione". La Habana: Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia, 1998.

nifestaciones del intergubernamentalismo”²⁰. A partir de esta perspectiva puede entenderse la importancia que ha alcanzado el neoinstitucionalismo, el cual propone desarrollar una perspectiva que supere la lógica subyacente en el debate entre supranacionalismo e intergubernamentalismo.

Robert Keohane, uno de los padres del paradigma de la interdependencia en las relaciones internacionales, que posteriormente se definió como un institucionalista neoliberal, en una de sus obras²¹, sostiene la tesis de que las instituciones actúan como marcos condicionantes del comportamiento de los Estados, ya que las instituciones operan como un conjunto de reglas formales e informales, persistentes y conectadas entre sí que prescriben patrones de comportamiento, limitan actividades y configuran las expectativas de los Estados”.

El neoinstitucionalismo sostiene que la vida política se encuentra en alto grado condicionada por las organizaciones internacionales. En este sentido, las instituciones europeas habrían desempeñado una función muy importante en el fortalecimiento de los regímenes internacionales y por su acceso a la información han ayudado a la creación de mecanismos de cooperación. Las instituciones internacionales no se imponen en contra de los intereses de los Estados, pero logran modificar las percepciones que los Estados tienen de sus intereses, así como sus comportamientos²².

Este carácter multiforme que ha asumido la integración europea luego del Tratado de Maastricht, que al tiempo que

conserva elementos de supranacionalismo e intergubernamentalismo pero que reconoce un papel mayor en la definición de las orientaciones de la integración al aparato institucional creado por la Comunidad es lo que permite avalar parcialmente las tesis de aquellos autores que proponen una visión postmoderna de la CEE/UE. John Gerard Ruggie, en un imponente artículo, definió a la Comunidad como la forma política internacional postmoderna más genuina, porque a diferencia de las instituciones modernas basadas en el centralismo y el control territorial, la Comunidad sería una organización política multidimensional²³. A la Unión Europea se le podría asociar con una forma postmoderna de organización, debido a que su núcleo central de poder es débil y su autonomía es limitada en comparación con las instituciones políticas de los Estados miembros, sus actividades se encuentran espacialmente diseminadas, el poder se encuentra fragmentado, la autoridad descentralizada y no dispone de un plan coherente general de integración²⁴.

Aun cuando uno pueda no suscribir plenamente esta tesis, esta visión es importante porque constituye una visión que introduce elementos de análisis que nos permite ir más allá de la dicotomía entre intergubernamentalismo y supranacionalismo, pues nos induce a percibir el funcionamiento de la CEE/UE como una red compleja de instituciones y relaciones que establecen políticas y estrategias espacial y temporalmente diferenciadas. En efecto, como la CEE/UE dispone de un poder central difuso y débil con

⁽²⁰⁾ Taylor, P. *The European Union in the 1990's*. Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 25.

⁽²¹⁾ Keohane, Roberto. *International Institutions and State Power. Essay in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press, 1989, p. 3.

⁽²²⁾ Telò, Mario. “Le développement de l’union politique européenne”. En: Durand, Marie-François y de Vasconcelos, Álvaro. *La PESC. Ouvrir l’Europe au monde*. París: Presses de Science Po, 1998, p. 101.

⁽²³⁾ Ruggie, John Gerard. “Territoriality and Beyond: Problematizing modernity in international relations”. En: *International Organization*. Vol. 47, No. 1, 1993.

⁽²⁴⁾ Caporaso, James A. “The European Union and Forms of States: Westphalian, Regulatory or Postmodern?”. En: *Journal of Common Market Studies*. Vol. 34. No. 1, marzo, 1996.

una autonomía limitada en comparación con las instituciones políticas de los Estados miembros, sus actividades se encuentran espacialmente diseminada, el poder es fragmentado y la autoridad descentralizada, los Estados miembros disponen de un amplio diapasón para el diseño de sus propias políticas exteriores.

Es, en esta perspectiva, que pueden distinguirse diferentes dimensiones de la política exterior europea comunitaria. Los órganos comunitarios tienen competencia directa en materia internacional sólo en el plano comercial, en materia de cooperación y asistencia, lo cual ata estas estrategias a la lógica supranacional. De otra parte, la política exterior y de seguridad común constituye un componente diferente que se realiza a través de la negociación intergubernamental, lo que abre un amplio abanico de posibilidades para la realización de las preferencias nacionales por parte de los países miembros. Por último, subsiste una dimensión eminentemente bilateral en el relacionamiento externo por parte de los Estados²⁵.

En este sentido, el avance en la construcción comunitaria, al tiempo que ha transferido numerosas funciones a los órganos supranacionales también ha mantenido abierto una serie de intersticios a través de los cuales los Estados miembros realizan sus intereses y ejecutan su política exterior. La integración, en este plano, debe entenderse como un juego de suma positiva: la comunitarización ocasiona un aumento del papel de los Estados tanto dentro de la CEE/UE como en función de la dinámica misma de la integración. Para entender este punto debemos involucrar un par de conceptos que nos ponen en evidencia las disimilitudes en la dialéctica Estado-supranacionalismo en el caso europeo.

EUROPEIZACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR

Las tensiones que resultan de la integración económica y de las perspectivas intergubernamentales en el ámbito de la política exterior pueden parcialmente resolverse en una perspectiva de análisis que define a la Unión Europea como una red si se introducen dos nuevos conceptos: el de comunitarización y el de europeización, y si la noción de intereses nacionales, término que porta una inmensa carga valorativa e ideológica que es inoperante en un contexto de integración y menos aún en un mundo como el actual en el que se asiste a numerosas redefiniciones de los contenidos y de los objetivos internacionales por parte de los Estados, la sustituimos, siguiendo a Andrew Moravcsik, por el concepto de preferencias internacionales, noción más cambiante y menos rígida y, por lo tanto, más flexible para adaptarse a los nuevos entornos internacionales.

Este proceder se vuelve un imperativo por cuanto los diferentes enfoques que hemos señalado anteriormente son insuficientes para explicar toda la compleja gama de factores que intervienen en esta relación tensa entre integración y política exterior y porque la visión postmoderna nos recuerda que en el caso de la CEE/UE al no existir un centro claramente definido el poder se encuentra disperso espacial e institucionalmente, lo que abre posibilidades nuevas de realización de la política exterior tanto a nivel comunitario como nacional.

Mientras la comunitarización, en el sentido que implica una transferencia de soberanía a los órganos supranacionales, es una categoría operativa para el ámbito económico y financiero, donde el centro de gravedad del poder ha tendido a desplazarse hacia las instituciones supranacionales (comunitarias) y donde los Es-

²⁵ Véanse los niveles diferenciados de las relaciones externas de los países miembros en el marco de la Unión Europea en Fazio Vengoa, Hugo. *La política internacional de la integración europea*. Bogotá: Iepri y Siglo del Hombre, 1998, capítulo segundo.

tados han tenido que consentir la transferencia de parte de su soberanía a los órganos supranacionales, como único procedimiento a través del cual buscan satisfacer determinadas preferencias a nivel regional e internacional, la europeización alude a la modalidad de integración que prevalece en los otros dos pilares del Tratado de la Unión, en los que en lo fundamental no se ha abandonado la soberanía en favor de los órganos comunitarios.

En este sentido, la europeización deja abierta la posibilidad de una eventual transferencia posterior de competencias a la UE, pero recalca, al mismo tiempo, el mantenimiento de la soberanía en materia de política exterior en manos del Estado²⁶. La política exterior europea es, en este sentido, un sistema de relaciones externas, una empresa colectiva a través de la cual los actores nacionales conducen parcialmente en común o por separado sus acciones internacionales²⁷.

La política exterior se europeiza cuando la CEE/UE se convierte para el conjunto de sus Estados miembros en un sistema internacional que les permite expresar y realizar parte importante de sus preferencias nacionales y proyectarlas al plano externo. En principio, la negociación en política exterior no es un juego de suma cero por cuanto esta "renacionalización" de las preferencias internacionales puede reforzar la autoridad de la Unión Europea en la escena internacional. Es, en este sentido, que la europeización robustece el papel del Estado y permite alcanzar objetivos que difícilmente podrían conseguirse de manera individual²⁸.

Una perspectiva que vincula las preferencias nacionales de los Estados miem-

bros de la Comunidad en torno a lo que hemos denominado el proceso de europeización constituye, a nuestro modo de ver, una perspectiva analítica que permite superar algunas de las deficiencias del institucionalismo intergubernamental, porque, de una parte, cada Estado miembro, dependiendo de sus recursos y capacidades, se propone que exista una convergencia lo más cercana posible entre los objetivos comunitarios con sus propias preferencias nacionales. Pero, de la otra, ni los propósitos comunitarios ni estas preferencias 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 con relación a un escenario internacional que involucra como una de sus partes integrantes a la Unión Europea²⁹.

Podemos distinguir varios niveles en los que se expresa la europeización. De una parte, se convierte en una "política exterior interna" a la CEE/UE en la medida en que a través de ella los Estados miembros persiguen ciertos objetivos dentro del espacio comunitario y modifican así su posicionamiento internacional. En este sentido, para los países medianos de la UE, el desarrollo de la PESC es entendido como un medio de maximización de la protección que provee un grupo poderoso al tiempo que aumenta la posibilidad de ejercer una mayor influencia sobre los socios más grandes.

Igualmente, los pequeños Estados que históricamente han tenido una relación de dependencia respecto a otro país miembro han percibido en la CEE/UE un medio que les permite aminorar su anterior dependencia. Éste es el caso de Irlanda respecto al Reino Unido y de Portugal

(26) Véase: Mosrisse-Schilbach, Melanie. *L'Europe et la question algérienne*. París: PUF, 1999, capítulo primero.

(27) Hill, Christopher. "Expectations...". Ob. cit., p. 322.

(28) Massart, Françoise. "L'Europe en tous ses Etats. Entre mythe et contrainte communautaire?". En: *Europerspectives*. No. 4, 1993, p. 187.

(29) Sandholtz, Walter. "Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht". En: *International Organization*. Vol. 47, invierno, 1993, p. 3.

frente a España⁵⁰, países que si bien han aumentado los vínculos económicos y los lazos de interdependencia con el país que ejerce la función hegemónica, este nuevo tipo de relacionamiento se inscribe en un contexto multilateral que debilita las anteriores relaciones de dominio y dependencia.

Desde una perspectiva institucional, la europeización es una política exterior interna que conlleva a una compleja interpenetración de las instancias que participan en su definición y, por lo tanto, conduce a una redefinición de la institucionalidad estatal para ajustarla a las necesidades de la integración. En este plano, se observa que la europeización ha conducido a una comunitarización de las distintas dependencias estatales y a que éstas actúen como una esponja que moldeablemente permite la interacción de los distintos niveles institucionales. Esta proliferación de intersticios a través de los cuales interactúan los ámbitos comunitarios y los nacionales ha conducido igualmente a la creación de mecanismos de coordinación de la política comunitaria.

De la otra, la europeización es una "política exterior externa" a la CEE/UE en la medida en que posibilita la multilateralización de temas políticos y económicos internacionales, crea las condiciones para una mayor aproximación de las políticas exteriores de los Estados miembros, donde esta similitud reduce las divergencias y las competencias. Así, por ejemplo, los países nórdicos que últimamente adhirieron a la UE comienzan a beneficiarse de los instrumentos multilaterales para desarrollar acciones más concretas en los países del Sur gracias a los acuerdos suscritos entre la CEE/UE y los países de la Convención de Lomé.

La europeización asimismo se refleja como "una maximización" de posiciona-

miento internacional como, por ejemplo, cuando un país acrecienta sus facultades negociadoras a nivel internacional por el hecho de ser parte de la UE. Éste es el caso de España, país que ganó un doble prestigio frente a los países latinoamericanos: como modelo de transición democrática y, sobre todo, como nuevo punto de intersección entre América Latina y la Unión Europea. De otra parte, la relación especial con América Latina ha servido para potenciar las capacidades negociadoras de Madrid en el seno de la UE.

La europeización también se expresa como una "política exterior refractada" a través de la CEE/UE. Éste es el caso cuando un país miembro utiliza los canales de la Comunidad para maximizar su poder negociador o para conservar una orientación política, insostenible si cuenta únicamente con los recursos nacionales. Un ejemplo de esto lo encontramos con Francia que durante mucho tiempo bloqueó las negociaciones en el seno del GATT para lo cual contó con el apoyo de los demás países miembros y de la Comunidad.

La europeización también puede ser la interiorización de una política exterior homogeneizada de la CEE/UE en relación con la posición que adoptan algunos países extracomunitarios (v. gr., Estados Unidos). En este caso las posiciones comunitarias se realizan no sólo a partir de las preferencias y posiciones que sostienen los países miembros, sino que también éstas se encuentran atravesadas por factores o actores extracomunitarios que, en determinadas ocasiones, inducen a la adopción por parte de los países miembros y de la CEE/UE de determinadas posiciones.

En la medida en que la Unión Europea, en cuanto entidad política, constituye una inédita red de relaciones con mo-

⁵⁰ Sharp, Paul. *Irish Foreign Policy and the European Community*. Aldershot: Dartmouth Publishing, 1990 y Barbé, Esther y de Vasconcelos, Álvaro. "Portugal and Spain in ECP/CFSP: Committed Partners". En: Algieri, Franco y Regelsberger, Elfriede (editores). *Synergie at work, Spain and Portugal in European Foreign Policy*. Bonn: Europa Union Verlag, 1996.

tivaciones, percepciones e intereses específicos, sólo puede existir como tal, si se comprenden estas disímiles percepciones que por razones históricas, culturales o geopolíticas, explican el interés que despiertan y tendrán los distintos problemas y regiones para los países miembros. En este caso la europeización se traduce en la toma de conciencia de la amplia gama de intereses que existen en las relaciones externas de los países miembros. La europeización se convierte en una política exterior de mínimo común denominador de este amplio diáspora de intereses.

Por último, la europeización puede asumir la modalidad de una "política exterior institucionalizada", como, por ejemplo, cuando en relación con un problema, un país o una zona, los Estados miembros no logran o no se proponen concebir sólidas estrategias y son sustituidos por los diseños que se originan en los órganos comunitarios. En este caso la UE se introduce como un actor suplementario que canaliza la "voluntad" del conjunto de los Estados miembros.

Si la UE es un espacio donde de manera evidente se expresan las preferencias nacionales, ello de ninguna manera quiere decir que la política de la CEE/UE sea la simple sumatoria de los intereses individuales de cada país miembro. En la Unión Europea, al igual que en las restantes organizaciones internacionales, existe una evidente jerarquía de poder con Estados dotados de capacidad para incidir en aspectos centrales, mientras que otros sólo pueden pretender alcanzar fines específicos. De tal suerte, si todos los países expresan sus finalidades en el interior de la CEE/UE no todos ellos tienen la capacidad de influir de la misma manera en la orientación global de la organización.

Estos ejemplos que acabamos de citar no sólo muestran la importancia que reviste la CEE/UE para los países miembros, sino que ponen en evidencia una faceta poco estudiada de la Unión que consiste en que en materia de política externa esta entidad supranacional actúa como un prisma que refracta la manera como se

combinan e interactúan las relaciones entre los Estados miembros. La CEE/UE es, en esta perspectiva, una red de instituciones donde se condensan los intereses nacionales de los Estados miembros y se materializan principalmente aquellos que logran crear una convergencia con las tendencias "europeizantes" que prevalecen en un momento dado entre los Estados más poderosos.

EUROPEIZACIÓN: GANANCIAS Y PÉRDIDAS

La europeización en principio tiende a ser un mecanismo de maximización de la política exterior de un Estado miembro y de la UE en su conjunto. Realmente son numerosos los casos que demuestran que la europeización ha aumentado el papel de Europa en los asuntos internacionales. Sin embargo, es evidente también que el peso internacional individual de los Estados miembros es sustancialmente mayor a la significación internacional de la Unión Europea como un todo. En este sentido, la europeización, en algunas condiciones, crea contextos de acción que, a veces, ocasionan un debilitamiento circunstancial del poder internacional tanto de los miembros como de la UE como tal.

Tres son los ejemplos más preclaros de esto último: las sucesivas crisis yugoslavas, el conflicto palestino-árabe-israelí y la crisis en Irlanda del Norte. Para no extendernos en ejemplos, nos remitiremos sólo al primero. Cuando aparecen los primeros síntomas de crisis en Yugoslavia y las tensiones resultantes entre algunas de sus repúblicas, la Comunidad defendió la conservación de la integralidad territorial del país. A medida que las tensiones se recrudecían, comenzaron a surgir las primeras fisuras entre los países de Europa Occidental. Alemania, a través de su Ministro de Relaciones Exteriores, debido a factores políticos internos, avaló la idea de reconocer la independencia de Eslovenia y de Croacia, mientras que los otros Estados miembros seguían defendiendo la tesis de la conservación de la unidad del Estado yugoslavo. Finalmente triunfó la posición alemana y los paí-

ses de la CEE reconocieron la independencia de las dos repúblicas secesionistas. En este entonces, el campo de maniobra de los países europeos era muy grande. Estados Unidos consideraba que el asunto era básicamente europeo, la Unión Soviética se encontraba en un acelerado proceso de descomposición, lo que le impedía asumir un papel importante y la OTAN carecía de adecuados mecanismos de acción. Pero el deseo de preservar una posición común llevó a los países europeos a cambiar abruptamente de posición: de la defensa de la integridad del Estado yugoslavo se pasó al reconocimiento de la independencia de dos de sus repúblicas.

Con el correr del tiempo, el papel de la CEE/UE fue desdibujándose en favor de la ONU, posteriormente de la OTAN y por último, con los acuerdos de Dayton en 1995, en provecho de los Estados Unidos. Debido a sus agudas divergencias, los europeos se vieron en la necesidad de contar con la OTAN para tratar de detener los conflictos y al Grupo de Contacto (compuesto por Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania y Rusia) para abrir un espacio internacional de negociación. Con la OTAN como recurso militar y el grupo de contacto como instrumento político, la nueva política exterior y de seguridad común sufrió un rudo golpe en su recién iniciada legitimidad. Las acciones comunes se limitaron a la ayuda humanitaria, a la participación de Europa en la puesta en marcha de los acuerdos de Dayton y a la administración de la ciudad de Mostar. "La unidad costó cara. Obligó a seguir a Alemania en el reconocimiento precipitado de los nuevos Estados, acto de funestas consecuencias. Obligó a seguir a Grecia que rechazó el reconocimiento de Macedonia para evitar el surgimiento de un nacionalismo en el Norte de su territorio. Europa habló fi-

nal y lastimosamente al unísono en Yugoslavia; al mismo tiempo, el conflicto se resolvió por fuera de ella"³¹.

Si bien la CEE/UE dispone de innumerables mecanismos de acción y de presión para hacer valer su posición a nivel internacional, como, por ejemplo, la favorabilidad para acceder a la condición de asociación, así como los grandes recursos financieros que puede canalizar para incidir en la vida internacional, en este caso, así como en los otros dos, la UE no logró erigirse en un actor de talla que pudiera alterar el tipo de problemas ahí existentes. En todos estos caos, a Estados Unidos le correspondió encontrar el camino para allanar estos conflictos.

Algo similar ocurre en las relaciones con América Latina. La consolidación de la integración europea y la transferencia de funciones de los Estados a los órganos comunitarios ha llevado a que para varios Estados miembros, América Latina, por no ser un ámbito prioritario de la política exterior, las acciones hacia la región se hayan europeizado y eso explica por qué varios de estos Estados carecen en la actualidad de una dimensión propiamente latinoamericana en su política exterior. En este caso la europeización no actúa como un multiplicador de oportunidades, sino como un reductor en la intensidad de las relaciones. Esto puede ejemplificarse con el caso alemán, país que del diseño de una política exterior hacia América Latina en la década de los años ochenta pasó a otra en la cual ha preferido contraer su presencia en la zona en beneficio de los órganos comunitarios, lo que se ha traducido en un debilitamiento de su presencia en la región³².

La europeización también puede significar pérdida de significación como por ejemplo cuando un ámbito de las relaciones externas que se encuentra europeizado enfrenta la oposición de algún

³¹ Gallet, Bernard. *La politique étrangère commune*. París: Economica, 1999, p. 112.

³² Véase: Hofmeister, Wilhelm. "Alemania y América Latina. ¿Relaciones sin emociones?". En: *Estudios Internacionales*. Año XXXI, Nos. 121-122, enero-junio de 1998.

país miembro que paraliza los esfuerzos en relación con ese respectivo problema o zona, o cuando algún Estado miembro asume una iniciativa que obliga a los demás, a veces en contra de su voluntad, a seguir los mismos pasos. Éste fue el caso cuando el gobierno de Gran Bretaña, que en ese momento ejercía la presidencia de la Unión, se alineó con Estados Unidos en sus represalias militares contra Irak, sin consultar a los demás países miembros, lo que contribuyó a legitimar el marco de acción de la OTAN y minó las bases para una ulterior consolidación de las políticas europeas de defensa.

La europeización incide, pero en ningún caso altera de manera radical la dimensión nacional de la política exterior de los Estados miembros. Francia dispone de una estrategia de acción de alcance mundial mientras que Alemania se ha centrado en acciones a escala continental, además de ser el país comunitario que tiene la política más coherente y sistemática de cara a los países de la Europa Centro Oriental. Esta distinción, que en buena medida se explica por el peso de la historia, sugiere que la integración no sustituye completamente las acciones nacionales de la política exterior, sino que cohabita con éstas³³.

En conclusión, conviene señalar que la europeización no es una teoría explicativa de la política exterior en un contexto de integración, sino simplemente un enfoque que sirve de brújula para evaluar el impacto de los procesos de integración en el diseño y en la ejecución de la política exterior de los países miembros de la Unión Europea. Como brújula para el análisis es válida, pues permite crear un marco de aproximación que pone en interacción las dimensiones antes señaladas de la política exterior y de la integración.

Para el caso latinoamericano, la europeización se convierte en un obstáculo para la intensificación de las relaciones en la medida en que, desde los órganos supranacionales, la región interesa básicamente por razones de índole económica, lo que ha conducido a que los países europeos compitan entre sí por ganar cuotas del mercado regional, sin que se exprese un interés muy marcado por elevar la calidad de los vínculos entre las partes.

La europeización igualmente al no especificar concretamente el lugar de América Latina y al considerarla como un componente más del mundo en desarrollo, tiende a ubicarla en un ámbito de importancia secundaria. El lugar poco destacado que ocupa en la escala de preferencias internacionales de la UE, explica, por su parte, la inexistencia de instancias de coordinación entre los órganos comunitarios y los gobiernos europeos en relación con la región en su conjunto, lo que debilita el accionar de los países europeos frente América Latina.

Claro que esta baja prioridad que ocupa la región para la mayoría de los Estados miembros, sin embargo, puede también hacer que el consenso entre ellos plantea menos dificultades y polémicas. "Los Estados miembros de la UE no mantienen intereses particulares en América Latina y, significativamente, ninguno de ellos está en una posición dominante con respecto a los otros. Ello facilita en grado sumo la coherencia política y amplía las perspectivas de éxito en la aplicación de una PESC en los ámbitos de democracia, derechos humanos, desarrollo sostenible, integración, seguridad y cooperación en fenómenos transnacionales como el crimen organizado y el deterioro medioambiental"³⁴.

En síntesis, la experiencia europea aún está lejos de suministrar sólidos elemen-

⁽³³⁾ Véase: Boulanger, Philippe. *Les démons de l'Europe. Nations, empire, tribus*. París: Sang de la Terre, 1999, p. 71-74.

⁽³⁴⁾ IRELA. "Las relaciones entre Europa y América Latina: hacia una agenda birregional para el siglo XXI". En: *Informe de Irela*. Madrid: Irela, 1999, p. 7.

tos que permitan desarrollar un marco teórico de aproximación a la problemática de la política exterior en condiciones de un proceso de integración. Lo único que, por el momento, se puede concluir es que es una política exterior europeizada, al tiempo que genera ganancias para los países miembros, también supone pérdidas, sobre todo porque se eclipsan algunos referentes de conducción externa a nivel comunitario y nacional. En el caso concreto de América Latina, esta europeización se ha traducido en un desdibujamiento de las políticas europeas hacia la región y en un repliegue de la actividad que antes desempeñaban otros Estados miembros

frente a nuestros países. En tal sentido, se requiere de mucha imaginación por parte de las cancillerías latinoamericanas para intensificar las relaciones con el Viejo Continente y abrir mayores espacios para una multilateralización de nuestras actividades externas. Igualmente, se plantea de manera imperativa la necesidad de evaluar el impacto de la regionalización en las políticas exteriores de los países latinoamericanos, porque, como lo sugiere la experiencia europea, la integración no siempre se traduce en un aumento del protagonismo a nivel internacional, en ocasiones se convierte en un obstáculo para ampliar los márgenes de actuación a nivel mundial.