
La Unión Europea en el mundo de la postguerra fría: ambiciones y realidades

Investigador:
Juan Carlos Guerrero
Profesor de la Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones Internacionales
e Investigador del Centro de Investigaciones
y Proyectos Especiales (CIPE)
de la Universidad Externado de Colombia

El proyecto comunitario europeo siempre ha atraído la atención de los analistas de política internacional. Desde finales de la década de los años ochenta el atractivo ha sido aún mayor, no sólo por el ambicioso objetivo comunitario de unión política propuesto en el Tratado de Maastricht, en vigor desde 1993, sino también por el *status* de polo que le ha sido conferido a la Unión Europea, una vez que las estructuras de poder del sistema internacional bipolar que caracterizaron a la Guerra Fría comenzaron a reacomodarse.

No obstante, todavía existen múltiples interrogantes sobre cuál será el papel de la Europa comunitaria en el sistema internacional postguerra fría. Las respuestas a esos interrogantes no son sencillas, sobre todo porque hay mucho desconocimiento y dificultad para aprehender la realidad europea. La repartición compleja de competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros, hace difícil no sólo definir el proyecto europeo sino que también le quita claridad a la articulación de Europa con el resto del mundo. A veces, la acción comunitaria en ciertos ámbitos geográficos o problemáticas internacionales parece ambigua, quizá porque se espera encontrar en Europa un interlocutor sólido y homogéneo, capaz de asumir posiciones

contestatarias frente a otros polos de la postguerra fría, al estilo de las viejas confrontaciones Este-Oeste.

El Tratado de Maastricht, más ambicioso que el Acta Única Europea (AUE), aspiraba a insertar en un nuevo Tratado, que no perjudicaría a los existentes, una serie de iniciativas ausentes en los acuerdos comunitarios anteriores y que hacían aparecer a la CE como una construcción imperfecta. Maastricht fue más allá del simple refuerzo y ampliación de las competencias de la CEE (industria, protección a los consumidores, investigación y desarrollo tecnológico, etc.). En este tratado quedó manifiesta la voluntad de constituir una Unión Económica y Monetaria (UEM), en la que el *ecu* se transformaría en una moneda comunitaria única (denominada con posterioridad, *el euro*), para el mes de enero del año 2002. Para tal efecto, se instó a una convergencia creciente de las políticas económicas de los Estados miembros, con el objetivo de constituir en 1999 un *Banco Central Europeo*, encargado de manejar la política monetaria de Europa, una vez las monedas nacionales sean reemplazadas por la moneda comunitaria¹.

Además, afirmando la idea de una integración política y económica que van de la mano, Maastricht perfeccionó y profundizó la Cooperación Política Europea (CPE) contemplada

¹ Por supuesto, estas nuevas metas en materia de integración económica exigieron nuevas reformas institucionales, sobre todo considerando la preocupación de los tecnócratas europeos de estar construyendo una Comunidad ininteligible y sin legitimidad entre los ciudadanos europeos. Una de las reformas institucionales de mayor importancia en Maastricht fue el refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo, mediante los procedimientos de consulta, co-decisión y dictamen conforme, junto con la posibilidad de solicitar iniciativas comunitarias a la Comisión Europea y el Consejo de ministros. Véase: *La Cooperación Intergubernamental 1996. Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995.



en el AUE, creando dos nuevos pilares de la Comunidad, paralelos a la CE²: uno, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); y dos, la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos del interior. En Maastricht, la cooperación política en materia de política exterior fue dotada de nuevos instrumentos, como la posibilidad de emprender acciones comunes con base en posiciones comunes y, a diferencia del AUE que no quiso extender la CPE a los asuntos de seguridad, el nuevo tratado quiso construir una identidad europea de defensa alrededor de la Unión Europea Occidental (UEO), organización que se prevé podría ser parte integrante de la UE. En cuanto al tercer pilar, la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos del interior, ella fue dotada de medios institucionales y jurídicos de naturaleza intermedia entre el sistema comunitario clásico y la simple cooperación intergubernamental.

Curiosamente, el ambicioso tratado de Maastricht contrastó con una imagen pública del proyecto comunitario indiferente o poco favorable. En algunos países el Tratado fue aprobado con amplias mayorías, pero con poco debate. En otros, en cambio, los electores se pronunciaron en su contra al momento de su ratificación a través de referendums (no ratificación del Tratado en Dinamarca y aprobación por escasa mayoría en Francia). En general, los ciudadanos europeos vieron cómo al mismo tiempo

² Los tres pilares en conjunto -el de las comunidades, el de la PESC y el de los asuntos internos y de justicia- son los que constituyen la Unión Europea (UE). Sin embargo, cabe anotar que la mención de pilar no aparece en el Tratado, y es más que todo una interpretación de los políticos y los académicos. En adelante, siempre que se hable de Comunidad Europea (CE), debe entenderse como tal el conjunto de comunidades que hacen parte del proyecto comunitario europeo, de las cuales la CEE es tan sólo una de ellas. La CECA, creada en 1951, y la Euratom, creada en 1957, son las otras dos comunidades.

que se declaraba formalmente la constitución del Mercado Único Europeo (enero de 1993), las economías europeas se encontraban sumidas en la recesión, las empresas europeas habían perdido competitividad, y los poderes públicos, así los comunitarios como los nacionales, no lograban poner en práctica una verdadera política de reactivación económica. Esto contradecía el supuesto que inspiró la firma del AUE, según el cual la Comunidad era la solución a los problemas de Europa. Por lo tanto, en medio del clima depresivo de las economías europeas y de la extinción del entusiasmo hacia el proyecto europeo, el Tratado de Maastricht parecía como una "atrayente fuga hacia adelante" de la integración europea, impulsada por las élites políticas y económicas de Europa³.

Sin embargo, desde la perspectiva funcionalista, el Tratado de Maastricht era una necesidad, pues el Mercado Único planteado en el AUE terminó convirtiéndose en "catalizador de un derrame de amplio alcance de la agenda de integración"⁴. Es decir, el Mercado Único sólo podía sobrevivir en la medida en que la integración terminara abarcando una serie de áreas de política sensibles, hasta entonces excluidas del proyecto comunitario. Así, la liberación de bienes y servicios propulsó la necesidad de buscar una estabilidad cambiaria (proyecto de UEM); la liberación de capitales propulsó la necesidad de buscar una estandarización de los beneficios sociales de los trabajadores (Protocolo Social); y el libre movimiento de personas propulsó la necesidad de coordinar las políticas de inmigración, visas y

³ Luis Alberto Restrepo, "Incertidumbres de la Unión Europea tras el fin de la Guerra Fría", en *Análisis Político*, N° 29, septiembre-diciembre, 1996, p. 84.

⁴ Robin N. Inghel, "La desunión europea: visiones de integración e vailes", en *Ciencias Políticas*, N° 45, primer trimestre, 1997, pp. 45-47.

contraterrorismo (tercer pilar de la UE: la cooperación en los ámbitos de la justicia y la política interior). Es por eso que algunos analistas consideran que las "fugas hacia adelante" del proceso de integración son resultado de una especie de "inercia histórica", que permite el avance continuado del proyecto pese a todos los obstáculos y las incertidumbres⁵.

No obstante, tal fuga no careció de motivaciones y expectativas entre los europeístas. Como se señaló con anterioridad, ellas fueron resultado a su vez de las expectativas contenidas en el AUE de los años ochenta y de los retos que planteaba el mundo de comienzos de los años noventa.

En primer lugar, con el proyecto de Unión Económica y Monetaria (UEM) se espera crear una zona monetaria que pueda constituirse en una alternativa a la zona dólar o la zona yen. Se trata de darle a la CE/UE un peso en el mercado monetario internacional que corresponda con su peso económico y comercial. La zona del euro traería importantes ventajas en términos de la reducción de los costos de transacción, de los peligros que plantea al Mercado Único Europeo la fluctuación de los tipos de cambio entre los Estados miembros y de la vulnerabilidad de las economías europeas a los efectos de las fluctuaciones de las divisas internacionales⁶. La UEM también

⁵ Restrepo, *Op. Cit.*, p. 84.

⁶ Los europeos se consideran más vulnerables que Estados Unidos y Japón a los efectos de las fluctuaciones de las divisas internacionales, dado que una buena proporción de su actividad económica está ligada al comercio internacional, y, por lo tanto, a la inercia de los movimientos impredecibles en las tasas de cambio. Según la Comisión Europea, las exportaciones de la CE/UE representan aproximadamente el 30% de su PNB, mientras que en Estados Unidos la proporción es del 8% y en Japón del 3%. Press Release: European Commission begins study of Euro's external impact, abril 23, 1997, N° 24/97, Web site de la Unión Europea, <http://www.eurunion.org>.

pretende acabar con el dragón de la inflación que atormentó a Europa desde mediados de los años setenta, para dar paso así a una era de crecimiento no inflacionario y de creación de empleo, mediante una estricta disciplina fiscal a nivel nacional (presupuesto neoliberal). Al menos, eso es lo que se deduce de los "criterios de convergencia", mecanismo adoptado para seleccionar los países partícipes del proyecto de moneda única. En ese sentido, la UEM se constituye en una respuesta a los retos que plantea la competencia comercial y económica con Estados Unidos y Japón. Se supone entonces que la UEM servirá para incrementar la competitividad de las empresas europeas en un sistema internacional donde lo económico es medular.

Segundo, el Tratado de Maastricht pretende acercar el proyecto comunitario al ciudadano europeo común y corriente, reduciendo la distancia entre los centros decisorios y aquél, así como imprimiéndole un mayor contenido democrático al proceso de construcción europeo, hasta el momento en manos de los *eurotecnócratas*. Buena parte de las reformas institucionales, de las nuevas normas de procedimiento en la adopción de decisiones y de las medidas tendientes a construir una ciudadanía europea basada en derechos (derecho de libre circulación y residencia, derecho de voto y elegibilidad, derecho a la protección diplomática y consular, derecho de petición y recurso al Defensor del Pueblo) contempladas en Maastricht, están dirigidas a subsanar ese "déficit democrático" de participación, de comprensión y de inteligibilidad de la Comunidad. En esa perspectiva, se espera que Maastricht sea una respuesta al reto de profundizar el proceso comunitario en medio de un euroescepticismo generalizado.

Finalmente, con los dos nuevos pilares de la UE se aspira a

reforzar el papel y el contenido político de la Europa comunitaria, tanto en el ámbito interno como en el externo. En otras palabras, se le quiere dar una dimensión política al proyecto comunitario, mediante el desarrollo de un proyecto de unión política paralelo a la CE. En particular con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), los europeístas expresan su reticencia a construir una comunidad consumida por sus proyectos internos de profundización y desarrollo de las estructuras supranacionales. Ellos quieren una comunidad con capacidad de reacción frente al mundo exterior, pues se necesita una dimensión política internacional que corresponda a la cohesión comercial, económica y monetaria que va logrando la Comunidad. Entonces, la PESC es un elemento clave de la Unión política, porque es el complemento indispensable de los intereses comerciales y económicos de la Comunidad. En ese sentido, Maastricht es una respuesta a los retos que plantea el entorno internacional, en particular el retorno de los países del Este a la democracia y la economía de mercado, los cambios en el equilibrio de fuerzas del sistema internacional actual y las nuevas problemáticas de seguridad regional y mundial (migraciones, fundamentalismos religiosos, nacionalismos, etc.).

Este capítulo pretende dar repuestas a algunos interrogantes sobre lo que Europa pretende y puede ser en el ámbito de las relaciones internacionales. Es decir, el objetivo de la investigación es determinar la posición y el papel de Europa en el mundo postguerra fría, confrontándonos a una problemática fundamental: la brecha entre expectativas y capacidades que encuentra la Unión Europea al querer proyectarse en un mundo cualitativamente distinto a aquel de la Guerra Fría. En efecto, como polo del sistema internacional que se consolida, una vez derrumbado el mundo bipolar, la Unión Europea se ve rodeada

de múltiples expectativas con relación a su papel en la escena internacional. Sin embargo, transcurridos los primeros años de la década de los noventa, múltiples limitaciones provenientes tanto del orden mundial en gestación como del proceso mismo de construcción de la Europa comunitaria, hacen difícil la traducción del gigantismo económico europeo en un gigantismo político.

El desarrollo de esta hipótesis exige, primero, caracterizar el espacio europeo en tanto polo de la postguerra fría, no sólo en virtud de su peso dentro del sistema internacional, sino también de su capacidad de atracción sobre otros actores del sistema y de su papel central en el sistema capitalista transnacional que se consolida. Luego, se mostrará cómo la proyección de la Unión Europea en el mundo de la postguerra fría resulta compleja y llena de obstáculos, de manera que Europa tiene siempre dificultades para trascender su importancia espacial en el sistema postguerra fría.

I. LA CE/UE⁷: UNA ARISTA DEL TRIÁNGULO POSTGUERRA FRÍA

Terminada la Guerra Fría se desencadenó toda una serie de reflexiones alrededor de lo que sería el sistema internacional por venir. Muchos analistas coinciden en que el orden internacional que sucede al mundo bipolar de la Guerra Fría es

⁷ Con la ratificación del Tratado de Maastricht (noviembre de 1993), la Comunidad entró en una nueva etapa que pretence, además de avanzar en la constitución del Mercado Único Europeo, darte una dimensión política a la integración europea. El nuevo proyecto se conoce como Unión Europea (UE). Dado que la Comunidad se encuentra en una etapa intermedia entre la CE y la UE, nos referimos a la Europa comunitaria de la postguerra fría con la abreviatura CE/UE (Comunidad Europea/Unión Europea).

ante todo un mundo *multipolar*, y según la literatura de relaciones internacionales de los últimos años, no hay duda de que la CE/UE es uno de los polos de ese sistema. En efecto, pese a todas las dudas que el proyecto comunitario suscita, la CE/UE puede ser catalogada como polo del orden de la postguerra fría por tres razones básicas: primero, por su peso dentro del sistema; segundo, por ser un eje de atracción del mismo; tercero, y no menos importante, porque es una de las piezas centrales del capitalismo transnacional que subyace y afecta a todo el orden político internacional que se construyó desde el nacimiento del Estado nación en Europa.

A. El peso de la Comunidad dentro del sistema internacional actual

El peso de la CE/UE en el sistema internacional no es fácilmente medible, si se tiene en consideración que la Comunidad/Unión no es una simple agregación de Estados-naciones. Los Estados son parte de la Comunidad, e influyen en su curso y evolución, pero no son la Comunidad. Precisamente, como se verá más adelante, el problema es que la CE/UE en sí misma no tiene una identidad bien definida. Por esa razón, para medir su peso en el sistema internacional que se configura, la agregación de los pesos de los Estados nacionales —metodología que quizá no es la más correcta, pero que por el momento es la única a nuestra disposición— debe ser cuidadosa, procurando siempre que se lleve a cabo sólo en aquellos ámbitos donde la Comunidad ha logrado configurar una identidad más o menos clara en el ámbito internacional.

Como quiera que en materia comercial la Comunidad está exclusivamente habilitada para actuar en lugar y en nombre de

los Estados miembros, hoy podría hablarse de ella como un bloque comercial. A partir de procesos complejos de interacción interestatal y de instituciones comunes, no del todo impermeables a los intereses nacionales de los Estados miembros, la CE/UE logra por lo general actuar en bloque en la escena internacional comercial, donde parece evidente la existencia de una política comercial común europea, que procede de la acción del Consejo de ministros, de Ministros y de la Comisión Europea. Así, no es una imprecisión el referirse a la CE/UE como la primera potencia comercial del mundo. En efecto, según las últimas estadísticas publicadas por Eurostat, en 1994 las exportaciones e importaciones comunitarias representaban el 19,6% y el 18,8% respectivamente del total mundial⁹ (cfr. Gráfico N° 1).

Dado que la Comunidad tiende a asumir cada vez mayores competencias en materia de política económica, la CE/UE también podría considerarse una unidad económica. En materia de política agrícola la Comunidad tiene competencias exclusivas; y en otros asuntos, como los transportes, el medio ambiente, la ciencia y la tecnología, comparte responsabilidades con los Estados. A medida que se consolida el mercado único (las cuatro libertades) y que se avanza en el proyecto de constituir la Unión Económica y Monetaria (UEM), planteada en

⁹ La participación de las exportaciones e importaciones comunitarias dentro del total mundial no contempla los intercambios intra-CE/UE, es decir, los que se llevan a cabo entre los Estados miembros de la Comunidad. Además, las cifras de 1994 presentadas por Eurostat no tienen en cuenta las exportaciones e importaciones extra-CE/UE de los tres últimos miembros de la Comunidad (Austria, Finlandia y Suecia), ya que estos sólo fueron incorporados hasta 1995. Pero si se contemplaran estas transacciones, la participación de las exportaciones y de las importaciones de la CE/UE en el comercio mundial ascendería en 1994 al 21,4% y al 20,3% respectivamente. *Annuaire statistique du commerce extérieur et du commerce intra-Union Européenne, Annuaire statistique 1994-1995*. Luxemburgo-Bruselas: Eurostat, 1996.

Maastricht, la CE/UE se va consolidando como bloque económico. Para muchos, hoy Europa es casi una sola realidad económica, que constituye un mercado industrializado de 370 millones de consumidores. Según las estadísticas publicadas por el Banco Mundial en su informe anual, el Producto Interno Bruto (PIB) total de *la Europa de los doce* en 1994 era de 6.821 millones de dólares, es decir, el 27% del PIB mundial y el 34,4% del PIB total de los países de la OCDE¹⁰ (cfr. Gráfico N° 2). Las Naciones Unidas indican además que en 1993 la Comunidad producía el 14,6% de la producción agrícola mundial, el 26,8% de la producción industrial mundial y el 32,7% de la producción de servicios mundial¹¹. Según estas cifras, Europa, en tanto que unidad, sería una verdadera potencia económica.

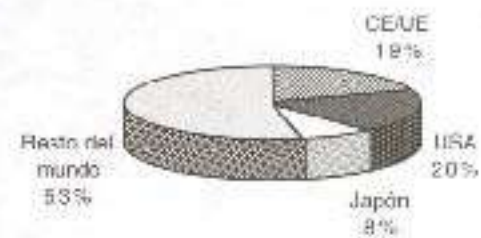
En materia de inversión extranjera directa (IED), la CE/UE también tiene un peso importante. En 1993, recibió de países no miembros de la Comunidad 24.625 millones de dólares e invirtió en esos mismos países 25.591 millones de dólares. Para hacerse a una idea de lo que estas cifras representan, a falta de totales mundiales sobre IED, basta hacer comparaciones con Estados Unidos y Japón, que son los otros dos principales receptores y emisores de IED en el mundo. En ese mismo año, Estados Unidos invirtió 28.305 millones de dólares en el mundo y recibió 30.761 millones de dólares. Japón, por su parte, invirtió en el extranjero 13.714 millones de dólares y recibió 86 millones

¹⁰ Si se agregara el PIB de los tres últimos miembros de la CE/UE (Austria, Suecia y Finlandia), el PIB total de la Comunidad se elevaría, según las cifras de 1994, a 7.312 millones de dólares, es decir, equivaldría al 29 por ciento del PIB total mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1996*. Washington, Banco Mundial, 1996.

¹¹ Cálculos realizados con cifras tomadas de: *Informe sobre Desarrollo Humano, 1996*. Madrid, PNUD, 1996, p. 225.

de dólares¹¹. La Comunidad es, entonces, un centro de atracción y emisión importante de IED.

GRAFICO N° 1
Las principales potencias comerciales a nivel mundial
(participación sobre el total de importaciones a nivel mundial)
-cifras de 1994-



(participación sobre el total de exportaciones a nivel mundial)
-cifras de 1994-



FUENTE: *Annuaire statistique du commerce extérieur et du commerce intra-Union Européenne, Annuaire statistique 1998-1999*, Luxembourg-Bruselas, Eurostat, 1996.

NOTA: las cifras se refieren a la Europa de los once, dado que en 1994 aún no habían ingresado los últimos tres miembros a la Comunidad (Austria, Finlandia y Suecia).

¹¹ Datos tomados de: *Les investissements directs de l'Union Européenne, 1984-1993*, Luxembourg, Eurostat, 1996, pp. 62-65.

GRAFICO N° 2
Las principales potencias económicas a nivel mundial
(participación sobre el total del PIB mundial)
-cifras de 1994-



FUENTE: *Informe sobre Desarrollo Humano, 1996*, Madrid, PNUD, 1996.

NOTA: las cifras se refieren a la Europa de los once, dado que en 1994 aún no habían ingresado los últimos tres miembros a la Comunidad (Austria, Finlandia y Suecia).

Ahora bien, en materia de ciencia y tecnología, ante la consolidación de Estados Unidos y Japón como potencias tecnológicas del nuevo sistema internacional, la Comunidad ha propiciado un debate fuerte entre sus Estados miembros para establecer un programa marco de investigación y desarrollo tecnológico comunitario, que rija para el período comprendido entre 1998 y el 2002. En esta materia, la Comunidad ya cumple un papel importante, como lo demuestra el hecho de que la financiación europea a Francia en gastos de investigación y desarrollo representó más del 50 por ciento del total de los créditos que el gobierno francés destina a ese mismo rubro¹².

¹² Véase: Pierre Papor, "Quelle place pour l'Europe dans un domaine stratégique? Mondialisation accélérée de la science", en *Le Monde Diplomatique*, febrero, 1997, p. 26.

Pese al atraso de Europa en el desarrollo de algunas tecnologías claves en sectores como el audiovisual, las telecomunicaciones, la informática y los componentes eléctricos y electrónicos (industrias de alta tecnología), donde Estados Unidos y Japón llevan la delantera, no debe despreciarse el peso europeo a nivel mundial en lo que respecta a la ciencia y la tecnología. Por cierto, las estadísticas muestran en este campo de nuevo la hegemonía abrumadora de la Triada (CE/UE, Estados Unidos y Japón), lo cual significa que Europa también forma parte del club de *potencias tecnológicas*. En 1992, los gastos en investigación y desarrollo a nivel mundial fueron de aproximadamente 25.000 millones de dólares. El 83% de ese monto le correspondió a la Triada: Europa con el 28,3%, Estados Unidos con el 38,5% y Japón con el 15,8%. Esos tres polos producen las tres cuartas partes de la producción científica mundial y poseen el 90 por ciento de las patentes americanas y el 93% de las patentes europeas (una buena proporción de esas patentes es producida por firmas multinacionales localizadas fuera del espacio de la Triada, pero que pertenecen a uno de esos tres polos). Lo anterior sin olvidar que Europa es una verdadera potencia mundial en lo que se refiere a industrias de media y baja tecnología, como la farmacéutica (30% del mercado mundial), la química (16,7% del mercado mundial) y la aeronáutica (25% del mercado mundial)¹³. Desde luego, el peso de la Europa comunitaria en materia de ciencia y tecnología resulta de agregar cifras nacionales, metodología que no es correcta del todo, pues la mayoría de los proyectos en este campo no son todavía de naturaleza comunitaria (*Airbus* y *Ariane*, por ejemplo, en el área de la aeronáutica, son iniciativas europeas mas no comunitarias).

¹³ Véase *ibid.*, y "Small Beginnings", *Business in Europe* (survey), en *The Economist*, noviembre 3, 1996, p. 15.

Otro aspecto, no tanto de carácter económico como político, que puede servir de indicador del peso de la Comunidad en el escenario internacional son los montos que se destinan a la cooperación internacional y a la asistencia para el desarrollo. Desde los años setenta, la Comunidad se proyectó en la escena internacional como un actor que quería actuar, por fuera de la lógica de bloques, de manera solidaria con el Tercer Mundo, a través de la cooperación al desarrollo. Los famosos Acuerdos de Lomé fueron iniciativas que resultaron de esta perspectiva. Lo interesante es que en materia de cooperación internacional y ayuda al desarrollo las competencias comunitarias son significativas, de manera que con el tiempo se ha ido moldeando una nueva identidad para la Comunidad, que complementa a la comercial.

Aunque los Estados miembros de la Comunidad conservan políticas autónomas de cooperación internacional, que no tienen nada que ver con los recursos que se canalizan a través del presupuesto comunitario, desde Maastricht se sentaron las bases de una *cooperación europea* más dinámica, coordinada y complementaria. Según el Tratado, es preciso mejorar la eficacia de la cooperación comunitaria mediante una mayor coordinación entre los países miembros. De acuerdo con lo establecido, estos últimos deben exponer voluntariamente en el seno del Consejo de ministros sus políticas de ayudas nacionales bilaterales en aras de aunar esfuerzos para encontrar *economías de escala* y evitar comportamientos de *free rider*¹⁴. Este postulado, más que una declaración de buenas intenciones, es congruente con la tendencia a una cooperación internacional más pragmática

¹⁴ Conferencia intergubernamental 1996. *Informe de la Comisión para el grupo de reflexión*. Op. Cit., p. 56.

y focalizada en términos geográficos por parte de los grandes países donantes a nivel mundial¹⁵. Esto podría posibilitar una cierta delegación de funciones en materia de cooperación internacional al desarrollo a los órganos comunitarios. Varios países miembros de la Comunidad, como por ejemplo Alemania, tienden a dirigir su cooperación bilateral a los países más cercanos y de mayor importancia estratégica y económica, delegando las áreas no prioritarias a la Comunidad. Esta última, por su parte, no sólo asume lo que no es importante para sus Estados miembros, sino que también se ve compelida a actuar en áreas que son importantes para algunos de ellos. Sobre todo, algunos países con escasa tradición en ayuda al desarrollo y con escasos presupuestos, como España, han defendido el crecimiento de la política comunitaria en materia de cooperación internacional. Aprovechan así las actuaciones de la Comunidad para aumentar su propio protagonismo¹⁶.

Lo cierto es que en esta materia también es viable intentar medir el peso de Europa en la escena internacional. Independientemente de los recursos de su propio presupuesto que la Comunidad canaliza al exterior¹⁷, en 1994 los países miembros

¹⁵ Véase: Juan Gabriel Tokatlian y Leonardo Carvajal, "Tendencias de la cooperación internacional en la posguerra fría", en *Colombia Internacional*, N° 25, enero-marzo, 1994, pp. 18-27.

¹⁶ Hay que aclarar de todas maneras que otros países, como los nórdicos, con una política nacional o coordinada (nórdica) de ayudas al desarrollo muy avanzada y con amplios recursos, prefieren la maximización de sus propios programas antes que apoyar el aumento de los fondos comunitarios. Véase: Esther Barba, "Política exterior y de defensa: análisis de las grandes fracturas en el proceso de construcción europea", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, Barcelona, UAM-LNED N° 5, junio, 1995, p. 64.

¹⁷ Las estadísticas de la Comunidad en esta materia no son de fácil acceso. Se sabe, sin embargo, que la ayuda financiera para el periodo 1996-1999 dirigida a los países de Europa central y oriental y al espacio de la antigua Unión Soviética será de 10 mil millones de dólares; hacia el Mediterráneo se canalizarán 6,7 mil millones de dólares y hacia los países de América mil millones.

de la CE/UE destinaron en promedio un 0,42% de su PIB a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), es decir, unos 30.420 millones de dólares. En otras palabras, Europa es la primera fuente de cooperación del mundo desarrollado (OCDE), pues aquel monto representa el 51,4% de la AOD total que desembolsan los países industrializados; Estados Unidos aporta apenas el 16,8% y Japón el 22,4%, según las cifras de 1994¹⁸.

Por supuesto, el peso que tiene la CE/UE en el escenario internacional no sólo debe medirse cuantitativamente, como se ha hecho con las cifras expuestas en determinadas áreas donde más o menos existe una identidad europea. La Comunidad también goza de un peso cualitativo, que se expresa por ejemplo en el reconocimiento que ella ha adquirido en ciertos escenarios multilaterales. Como ya se dijo, durante las rondas del GATT fue la interlocutora de los Estados miembros, *status* que hoy conserva en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). También en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), foro que reúne a los países más desarrollados para tratar un sinnúmero de problemas macro y microeconómicos, así como monetarios, financieros y energéticos, la Europa comunitaria goza de posición privilegiada. No es miembro propiamente dicho de la organización, pero por lo regular la Comisión Europea es la interlocutora de los miembros de la Comunidad para las cuestiones que son de su competencia y su vocera cuando se logran posiciones comunes entre ellos. Asimismo, el presidente de la Comisión Europea, junto con el jefe de gobierno del Estado miembro que ostenta la

durante el mismo periodo. Speech: Jacques Delors, Georgetown University, mayo 9, 1996, Web site de la Unión Europea, <http://www.euronion.org>.

¹⁸ Cifras tomadas de: *Informe sobre Desarrollo Humano, 1996, Op. Cit.*, p. 217.

presidencia de la Comunidad, participan de las cumbres anuales del G7 –hoy G8–, grupo que reúne a los siete países más industrializados del mundo, más Rusia, y que se ha constituido poco a poco en una especie de órgano rector de la economía mundial, mediante una concertación permanente entre sus miembros sobre todo en lo que concierne a la “administración” del sistema monetario internacional¹⁹.

La Comunidad también tiene el *status* de observador en el seno de las Naciones Unidas (ONU) y de todas sus agencias e instituciones especializadas, especialmente en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (Unctad), en la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, en la Unesco, en la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS) y en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (Onudi). La Comunidad participa hoy en un amplio abanico de convenciones y acuerdos multilaterales concluidos bajo el auspicio de esta organización multilateral (derecho del mar, medio ambiente, comercio internacional de productos básicos), en algunos de los cuales ella es la parte contratante y no los países miembros –v. gr. la Convención de Viena y el Protocolo de Montreal sobre la protección de la capa de ozono–.

Por formal que parezca este énfasis sobre el *status* de la CE/UE en el seno de la comunidad internacional, sobre todo en una organización como Naciones Unidas tan cuestionada por su inhabilidad para hacer frente a los nuevos problemas mundiales,

¹⁹ Bertrand Badie y Marie-Claude Smouts, *Le retour au monde. Stratégie de la zone internationale*. París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, 1995, segunda edición, pp. 131-133.

lo remarcable es que ella es un actor partícipe en los espacios donde se elaboran las grandes reglas de juego a nivel mundial, que intentan poner fin a la *anomia* del sistema internacional²⁰. Sin embargo, más importante que su peso en sí, no sólo difícil de medir sino también de volcar al exterior dado que la Comunidad no constituye una unidad homogénea, es el hecho de que la CE/UE constituye una especie de red compleja de flujos que contienen una gran cantidad de energía en su interior y que constituyen una especie de imán, capaz de hacer del proyecto comunitario un eje de atracción del sistema internacional en configuración.

B. La Comunidad como eje de atracción del nuevo sistema internacional

Roberto Russell y otros analistas coinciden en que el sistema internacional que se configura posee polos, pero no necesariamente bloques bien definidos alrededor de ellos²¹. Quizá porque los polos no se polarizan, sino que mantienen relaciones muy intensas entre ellos, y no tienen mayores incentivos para formar bloques aislados, sino interdependientes. Sin embargo, esto no significa que no exista un proceso de regionalización, sobre todo a partir de la atracción que los polos ejercen sobre terceros países, casi siempre de menor desarrollo y geográficamente cerca de los grandes

²⁰ La noción de *anomia*, introducida en las relaciones internacionales por Bernard Badie y Marie-Claude Smouts, pero atribuida a Durkheim, hace referencia a un estado crítico de desencantamiento del individuo, quien a falta de regulaciones externas y formas de control social (reglas), no logra contener la enorme brecha que brota e instalarse entre sus esperanzas y el mundo real. *Ibid.*, capítulo 3, y Dominique Colas, *Dictionnaire de la pensée politique*. Paris, Larousse, 1997, pp. 4-9.

²¹ Véase: Roberto Russell, “Reflexiones sobre lo ‘nuevo’ del ‘nuevo orden mundial’”, en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, N° 102, abril-junio, 1993, pp. 145-146.



poderes mundiales. Entonces, un polo se caracteriza también por ser un eje de atracción, alrededor del cual gravitan los otros polos, las regiones cercanas y muy integradas a él desde el punto de vista económico y cultural, las áreas geográficas que representan para él un interés estratégico o económico y algunos países pobres y marginados del orden mundial.

Gracias a su peso y a sus competencias, pero también a lo que representa en términos de flujos, la CE/UE ha tejido una amplia red de relaciones comerciales y de cooperación técnica y financiera, tanto con países industrializados como con países en desarrollo, cercanos y lejanos. Más de 140 países tienen en Bruselas misiones acreditadas ante la Unión Europea y la Comunidad como tal también tiene su propia red de misiones diplomáticas en el extranjero (aproximadamente 110 delegaciones y oficinas)²².

La red global de relaciones extra-comunitarias es amplia. En primera instancia, y por razones obvias, la CE/UE mantiene un diálogo permanente con los otros dos grandes polos de la economía mundial, a través de consultas regulares institucionalizadas a nivel ministerial o a niveles más elevados. Por motivos históricos, estratégicos y en razón de valores políticos comunes, la relación de la Comunidad con Estados Unidos—su principal competidor y al mismo tiempo socio—es más estrecha que con

²² En realidad, las misiones de la Comunidad son delegaciones de la Comisión de las Comunidades Europeas y no de la Comunidad, dado que la Comisión Europea es la que representa institucionalmente a la Comunidad en materia comercial. Las delegaciones trabajan en estrecha colaboración con las misiones de los países miembros, pero los delegados de la Comunidad no tienen rango de embajadores ni son voceros de la política exterior de los países miembros. Véase: J. Tump, *partenaire mondial. Les relations extérieures de la Communauté européenne*. Op. Cit., Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1991.



Japón. Un hecho que ilustra esta relación privilegiada es la membresía en la de la alianza atlántica (OTAN) de casi todos los miembros de la CE/UE. Los lazos con Japón no tienen la misma amplitud e intensidad que la relación atlántica y sólo hasta hace poco tiempo se establecieron procedimientos de consulta regulares sobre varias materias, como industria, ciencia y tecnología, con los japoneses. No obstante, ninguno de esos dos polos del nuevo sistema internacional es indiferente a la atracción que el mercado comunitario y Europa misma ejercen sobre ellos. De hecho, estos tres grandes polos de la economía mundial se comportan como tres grandes imanes entre los cuales existe una gran fuerza de atracción. Así lo demuestran no sólo los diálogos permanentes entre ellos sino también los flujos de comercio e inversión. Se calcula, por ejemplo, que cerca del 66 por ciento de los intercambios comerciales mundiales se llevan a cabo entre estos tres polos²³. Es por eso que la denominada *economía-mundo* parece más bien un *mundo oligopolístico*, en el que desde luego ninguno de los centros puede ejercer una dominación total sobre los otros dos²⁴.

Ahora bien, independientemente de su articulación con los otros polos de la economía mundial, existen dos espacios de acción típicos de la CE/UE, sobre los cuales ella ejerce una fuerza de atracción muy grande: por una parte, el área formada por los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y, por otra parte, los países de Europa Central y Oriental (PECO). Estas dos áreas geográficas, que reúnen un

²³ Jean Michel Gailard, "Une accélération du capitalisme", en *Le Monde, Dossier documents*, Paris, N° 258, octubre, 1997, p. 1.

²⁴ Pascal Bonifazi (dir.), *Atlas des Relations Internationales*, Paris, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, 1998, p. 59.

conjunto amplio de países, son los círculos concéntricos más próximos a la Europa comunitaria y, por lo tanto, los más vulnerables a las fuerzas centrípetas que la Comunidad, en su calidad de polo, ejerce en el mundo.

La atracción más fuerte recae sobre los países de la AELC, conjunto de países de Europa occidental que en la actualidad están prácticamente integrados al proyecto comunitario. Seis de sus miembros originales ya han adherido formalmente a la Comunidad en diferentes fechas (Gran Bretaña y Dinamarca, en 1973; Portugal, en 1986; Austria, Finlandia y Suecia, en 1995). De los cuatro miembros restantes, tres (Suiza es la excepción) participan desde 1990 del Espacio Económico Europeo (EEE), iniciativa que los incorpora formalmente al mercado europeo basado en "las cuatro libertades", pero sin tomar parte en los órganos y en ciertas políticas comunitarias (el EEE es la zona de libre comercio más grande del mundo industrializado). Las exportaciones comunitarias a la AELC son casi tres veces superiores a las que tienen como destino Japón y ligeramente inferiores a las que se dirigen a Estados Unidos. Asimismo, la Comunidad absorbe más de la mitad de las exportaciones de los países miembros de la AELC. Las inversiones, las asociaciones de empresas y la cooperación a todo nivel es muy intensa entre estas dos zonas.

Los PECO son también una zona de interés económico y geoestratégico de la Comunidad que tiende a convertirse en una región parcialmente integrada al proyecto comunitario. Todos estos países quieren estrechar lazos con la Comunidad, para finalmente adherirse a ella²⁵. Desde 1989, cuando se firmó

²⁵ Incluso los rusos, a través de declaraciones simbólicas, más que de demandas oficiales de

una declaración conjunta CEE-Comecon, comenzaron a negociarse una serie de acuerdos de asociación con cada uno de los PECO. Conocidos como "acuerdos europeos", estos buscan la eliminación recíproca de barreras al comercio, el incremento de la cooperación técnica-económica y de la asistencia financiera, así como la intensificación del diálogo político²⁶. Estos acuerdos se han diseñado como un mecanismo que en el mediano y largo plazo contempla la posibilidad de plena incorporación de los PECO a la CE/UE. No son pocos los que estiman que la vieja partición de Europa es hoy un tanto artificial, dado que hay una cierta identidad cultural y una historia común a las dos Europas²⁷.

También hay otros dos círculos concéntricos un poco más alejados y de menor importancia para los europeos, que gravitan preferencialmente alrededor de Europa: el mediterráneo y las excolonias europeas de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). La cuenca mediterránea ha sido siempre una zona de interés estratégico para la Comunidad, sobre todo por su cercanía

adhesión, han manifestado su voluntad de querer unirse a la CE/UE. Precisamente, en julio de 1997, 48 horas después de que la Comisión diera a la luz pública su informe Agenda 2000, sobre la ampliación de la Comunidad hacia los países de Europa Central y Oriental, el primer ministro ruso, Victor Chernomyrdin, expresó la intención de su país de postular al proyecto comunitario. Desde luego ni para Europa occidental ni para los mismos rusos es clara la pertenencia de Rusia al continente europeo.

²⁶ Además, la Comunidad participa activamente del programa de ayuda multilateral a los PECO para su reestructuración económica. Por mandato del G7, la Comisión Europea coordina la asistencia del G24-OCDE a Hungría y Polonia en el marco del programa PHARE (Polonia y Hungría: ayuda a la reestructuración económica) y a la antigua Unión Soviética en el marco del programa TACIS (ayuda a los países de la antigua URSS). En ambos programas hay una contribución importante de la Comunidad. El G24 también contribuyó a la creación del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), del que la Comunidad y sus Estados miembros son los accionistas mayoritarios. *L'Europe, partenaire mondial. Les relations extérieures de la Communauté européenne. Op.Cit.*, p. 39.

²⁷ Chantal Millon Delsol, "Perfiles paralelos: el nacimiento del pensamiento político moderno en la Gran Europa", en Hugo Fazio (ed.), *¿La Gran Europa?*, Santa Fe de Bogotá, Ecoe ediciones, 1997, pp. 25-42.

geográfica. Al menos eso puede deducirse de la amplia gama de acuerdos de cooperación, asistencia financiera y asociación, de los que sólo están excluidos Albania y Libia; de la propuesta hecha en 1995, durante la Conferencia de Barcelona, para crear una zona de libre comercio euro-mediterránea; y de la retórica de responsabilidad europea en lo que toca a la estabilidad social y política de la región.

El conjunto de excolonias ACP es un círculo periférico, pero amplio (70 países, desde el África subsahariana, con excepción de Suráfrica, hasta las Antillas, incluyendo a Haití); con él, la Comunidad mantiene una relación especial en virtud de los acuerdos Lomé²⁹. A través de éstos, la Comunidad ha canalizado ayuda bajo la forma de subvenciones y préstamos en condiciones favorables, ha otorgado acceso preferencial privilegiado sin reciprocidad a sus mercados y ha establecido programas de estabilización de los ingresos por exportaciones de productos agrícolas (Stabex) y mineros (Sysmin) de los países ACP. Para estos países, muchos de los cuales se encuentran entre los más pobres del mundo, la relación con la Comunidad es vital.

El poder de atracción de la CE/UE puede desbordar en ocasiones los círculos concéntricos geográficos que gravitan directa y preferencialmente alrededor de ella. Para articularse a ese conjunto de países que están por fuera de dichos círculos, y que por lo general hacen parte de América Latina o el sureste asiático, la Comunidad utiliza cuatro instrumentos: los acuerdos de cooperación de alcance limitado (industria, energía, ciencia y tecnología, medio ambiente, promoción de inversiones), que

²⁹ Hasta el momento se han firmado cuatro acuerdos de Lomé. El primero se firmó en 1975 y el último sigue desde 1990 hasta el año 2000.

no prevén acceso preferencial a mercados ni ayudas financieras; el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), a través del cual se les da un tratamiento preferencial a las exportaciones provenientes de ciertos países en desarrollo –v. gr. los países con problemas de narcotráfico, como Colombia–; la ayuda financiera contemplada en ciertas partidas presupuestales comunitarias; y el diálogo político. Aun cuando la Comunidad no ha diseñado una verdadera política de acercamiento hacia Asia y América Latina, regiones con las que por lo general los europeos sostienen relaciones económicas y políticas de baja intensidad, algunas potencias medianas o grupos de países de dichos continentes pueden centrar buena parte de su atención y expectativas en el polo europeo. *La carta europea es jugada, bien para disminuir la dependencia y afirmar el poder negociador frente a un polo más cercano*³⁰; bien para equilibrar la influencia desproporcionada de un polo en una región determinada³¹; o para compensar las malas relaciones que puedan tenerse con esos mismos polos³¹.

Ahora bien, pese a su calidad de eje de atracción de múltiples actores estatales, la CE/UE, en tanto comunidad que actúa en la escena internacional, todavía tiene dificultades para constituirse en un actor con plena capacidad de proyección. Sin

³⁰ Es el caso de México y de Brasil –este último a través del Mercosur–, países que aspiran a ejercer su rol de potencias medianas en América Latina y que han firmado acuerdos marco de cooperación con la Comunidad, que prevén la posibilidad de establecer zonas de libre comercio en el futuro entre latinoamericanos y europeos. En octubre de 1997, el presidente Zedillo de México dejó a franco y trató sin esperar a poder constituir una zona de libre comercio con la CE/UE.

³¹ La relación privilegiada del Grupo de Río con la CE/UE sostenida desde 1990 a través del diálogo político puede inscribirse en esta perspectiva. Lo mismo, los acuerdos de cooperación firmados entre la ASEAN y los europeos.

³² Este podría ser el caso de Colombia, Cuba e Irán, este último hasta permitir el desarrollo del "diálogo político" con los europeos.

embargo, en tanto espacio (Europa) donde se desarrolla un proyecto comunitario, que es a la vez respuesta y motor de los cambios que vienen suscitándose en el sistema internacional desde los años setenta y que se hicieron particularmente evidentes con el fin de la Guerra Fría, la Europa comunitaria representa una de las piezas centrales del sistema internacional que intentan definir los expertos de relaciones internacionales.

C. Europa: una pieza central del sistema internacional en proceso de consolidación

Aunque existan dificultades para aprehender y caracterizar el mundo de la postguerra fría, cada vez más se consolida un sistema internacional o una sociedad internacional cualitativamente diferente a la de la Guerra Fría. Como lo afirman Hugo Fazio y Roberto Russell, entre otros, la "caída del muro" significó mucho más que el fin de la bipolaridad y el debilitamiento de las superpotencias, con la consecuente emergencia de nuevas potencias. Es decir, el fin de la Guerra Fría va más allá de la simple redistribución del poder a nivel global y de la reconfiguración de las relaciones de fuerza entre los actores estatales. La postguerra fría trae consigo una serie de "cambios cualitativos de gran trascendencia en la vida internacional"³², que venían consolidándose de tiempo atrás y que implican transformaciones en la naturaleza misma del orden mundial que se construyó desde el siglo XVII y que tenía como eje fundamental al Estado-nación.

³² Hugo Fazio Vengon, "Los factores externos en la política internacional contemporánea: material para la discusión", en *Comunicación y cultura*, Bogotá, Centro de Estudios Internacionales, N° 25, enero-marzo, 1994, p. 32.

Como diría Zaki Laïdi, el sistema internacional que se consolida desde la caída del muro de Berlín³³ se caracteriza por la sumatoria de tres ejes—el estatal, el mercantil y el societal—que al interactuar no necesariamente hacen sistema, dado que cada uno tiene su propia dinámica, razón por la cual "no entran en una lógica de interacción estable y regular"³⁴. De allí la sensación de crisis y caos que reina en la postguerra fría. Los tres ejes han estado presentes siempre, pero en el orden mundial que se construyó desde el siglo XVII, los ejes societal y mercantil estuvieron subsumidos al eje estatal. Hoy esos dos ejes parecen adquirir su propia dinámica, y de ahí tal vez la idea de que en el orden mundial en gestación los factores políticos y militares han quedado parcialmente subsumidos a los procesos económicos.

Bertrand Badie y Marie Claude Smouts ya habían apuntado con anterioridad en la misma dirección de Laïdi, al presentar las ideas del *desdoblamiento del orden internacional*, de la revancha de la sociedad frente al principio de soberanía y de la disminución de la importancia del factor político en las relaciones internacionales. Según ellos, el sistema internacional está constituido por dos mundos que coexisten: "un mundo del Estado, codificado, ritualizado, formado de un número limitado de actores, conocidos y más o menos previsibles; y un mundo multicéntrico, constituido de un número casi infinito de participantes, de los

³³ Nótese que se ha dicho: "el sistema internacional que se consolida desde la caída del muro de Berlín", y no: "el sistema internacional que nace con la caída del muro de Berlín". Esta anotación es importante, porque los procesos de transformación que dan pie al actual sistema internacional comenzaron mucho antes de los acontecimientos en Europa del Este a finales de los ochenta.

³⁴ Zaki Laïdi, "¿En dónde estamos? ¿A dónde vamos? Cuestiones previas a una convivencia global", ponencia presentada en un seminario organizado por FESCOL, Santafé de Bogotá, noviembre 7, 1996, p. 5.

que sólo podemos constatar que tienen una capacidad de acción internacional más o menos autónoma del Estado”³⁵.

Obedientes a lógicas y dinámicas de acción diferentes, esos dos mundos están condenados a una interacción siempre difícil y compleja.

Comoquiera que este sistema internacional parezca caótico³⁶, la Europa comunitaria, en tanto comunidad y en tanto espacio, es una pieza central del mundo al que asistimos. Por una parte, porque frente a la *demultiplicación de identidades*, la CE/UE representa una alternativa (regionalismo y supranacionalismo) a las nuevas formas de *comunitarización*, diferentes al modelo clásico de Estado-nación, que emergen por todo el planeta (tribalismos, separatismos, sectas religiosas, movimientos fundamentalistas) las lealtades y fidelidades³⁷. No en vano, desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, existe al interior del proceso comunitario un fuerte debate sobre la construcción de la *identidad europea*. En ese sentido, el proceso de construcción de la CE/UE debe ser entendido como una forma particular de asumir los procesos simultáneos de globalización-transnacionalización de la economía y de debilitamiento del referente estatal, por parte de un determinado

³⁵ Badie y Smouts, *Op. Cit.*, p. 70.

³⁶ La teoría del caos en voga no niega las relaciones de causa efecto que existen entre los fenómenos. Según sus pensadores más conciliados, como Liya Prigogin, el problema no es que la realidad sea caótica, sino que tiene una apariencia caótica, por cuanto su funcionamiento y sus transformaciones obedecen a complejas dinámicas que involucran múltiples factores explicativos, todos ellos de difícil comprensión y de generalización imposible para el observador de la realidad. Gary Sormar, *Los venideros pensadores de nuestro tiempo*. Barcelona, Seix Barral, 1991, pp. 33-34.

³⁷ Una explicación en detalle de los dos conceptos subrayados se encuentra en: Badie y Smouts, *Op. Cit.*, capítulos 1 y 2.

número de Estados. Es decir, la integración europea puede ser vista como una respuesta a las nuevas formas de acumulación de la economía mundial. Por ejemplo, es posible hacer una lectura de la creación del Sistema Monetario Europeo (SME) en 1979, en tanto iniciativa europea que buscaba proteger a los miembros de la Comunidad de las fluctuaciones de sus tasas de cambio frente al dólar, especialmente agudas desde la declaración de inconvertibilidad de dicha moneda en 1971.

Sin embargo, paradójicamente al mismo tiempo que es una respuesta, la Europa comunitaria se ha constituido en un verdadero paradigma de transnacionalización e interdependencia y en uno de los centros sistémicos propulsores de la globalización. Las cuatro libertades instituidas a través del ordenamiento jurídico comunitario—mercancías, servicios, capital y personas—son a la vez expresión y motor del proceso de transnacionalización. Para un sinnúmero de empresas europeas las fronteras nacionales dentro de la Comunidad ya no constituyen un obstáculo importante y el espacio europeo es un área geográfica en la que operan con gran dinamismo. Prueba de ello, es el hecho de que en 1993 el promedio de inversión extranjera directa intra-comunitario fue de 30.844 millones de Ecus (36.118 millones de dólares), cifra que supera a todo lo que la Comunidad recibió por ese mismo concepto del resto del mundo³⁸. Así, si bien el SME había sido concebido para proteger a las economías nacionales europeas de las fluctuaciones en el mercado internacional de divisas, su puesta en práctica ha desatado nuevos movimientos transnacionales de capitales, que igualmente las desestabilizan.

³⁸ *Les investissements directs de l'Union Européenne, 1984-1993, Op. Cit.*, pp. 10-17.

Basta recordar la conmoción financiera de finales de septiembre de 1992, cuando la libra y la lira salieron del Sistema Monetario Europeo (SME) y la peseta se devaluó. En esa ocasión fue poco lo que los ministros de economía de los Estados miembros de la Comunidad pudieron hacer frente a la transnacionalización de un conjunto económico, caracterizado por las sumas inmensas de capital en movimiento, la comunicación a gran velocidad y los nuevos instrumentos financieros. Sin mayores problemas, los especuladores hicieron tambalear el SME, al tiempo que hacían ganar a sus firmas 500 millones de dólares en comisiones con la sola salida de la libra esterlina. Tal como lo calificó *The Economist*, la crisis de 1992 fue "un triunfo de los mercados de capital sobre los gobiernos"³⁹, que a su vez expresa la alta movilidad del capital, no sólo en su forma productiva sino también financiera, al interior del espacio comunitario. Esta realidad conduce a que allí se desarrollen complejas redes de producción, distribución y consumo en espacios ampliados que superan los marcos nacionales, y donde se constituyen verdaderas empresas-red o empresas transnacionales (consorcio europeo Airbus, fabricante de aeronaves, del que participan Francia, Alemania, Gran Bretaña y España), y no ya simplemente multinacionales⁴⁰.

Y para completar el cuadro de paradojas, hay que recordar que

³⁹ José María Tortosa, "La Unión Europea y el sistema-mundo contemporáneo", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, Barcelona, UAM-UNED, N.º 3, junio, 1995, p. 79.

⁴⁰ La empresa multinacional se caracteriza por deslocalizar y segmentar en diferentes geografías su proceso de producción, pero conservando una cierta identidad nacional: la mayoría de sus accionistas, de sus cuadros ejecutivos y trabajadores pertenecen a un Estado en particular, donde se localiza la matriz. La empresa transnacional, o empresa-red, ya no opera bajo el esquema matriz-filial, pues su identidad nacional se diluye totalmente entre diversos accionistas y trabajadores de múltiples naciones.

el escenario europeo, junto con Estados Unidos y Japón, fue y sigue siendo gestor de este nuevo capitalismo transnacional, que implica nuevas formas de división internacional del trabajo. A finales de los años sesenta, como reacción a la caída en la rentabilidad, que resultó de la aplicación de los principios tayloristas, y a la crisis del Estado de Bienestar, las empresas multinacionales de esos tres polos desplegaron su sistema productivo en varios continentes, buscando reactivar la productividad mediante el aprovechamiento de economías de escala e incrementando su rentabilidad a través del establecimiento de una red de subcontratación con los países del Tercer Mundo⁴¹. Este es el origen del sistema capitalista actual. Además de participar en su creación, las fuerzas transnacionales europeas contribuyeron en el desarrollo posterior de ese sistema. Entre 1973 y 1979, junto con los otros dos polos –Estados Unidos y Japón–, Europa asumió el rol de "locomotora" de la demanda mundial, en particular sobremultiplicando en los mercados de eurodólares la emisión liberal de dólares de la Reserva Federal estadounidense y reciclándolos hacia los Nuevos Países Industrializados. Y desde 1982, esas mismas fuerzas, con la participación de los Estados más competitivos y excedentarios (Alemania y Japón), sostienen el sistema, financiando el déficit comercial norteamericano, mediante la compra de bonos del tesoro americano.

El sistema capitalista transnacional, cuyo embrión comenzó a gestarse en los años setenta con la crisis del modelo fordista y el surgimiento de nuevos patrones de acumulación, tiende a consolidarse y potencializarse desde la caída del muro de

⁴¹ Alain Lipietz, "Hacia una nueva inserción de Europa en la economía mundial", en *Estudios Internacionales*, N.º 69, enero-marzo, 1990, p. 23.

Berlín. En la actualidad, hemos entrado en un nuevo estadio del desarrollo del capitalismo, caracterizado por los procesos de transnacionalización, globalización e interdependencia. Europa, en tanto espacio donde se desarrollan estos nuevos procesos y transformaciones que tendrán un impacto en la futura evolución del sistema internacional, ha sido y es una pieza fundamental del nuevo rompecabezas. Sin embargo, aunque el proyecto comunitario se desarrolla en un espacio determinado, no puede confundirse la CE/UE con ese espacio europeo. El contiene múltiples actores, no necesariamente comunitarizados (empresas multinacionales y organizaciones gubernamentales), que se proyectan independientemente en el escenario internacional. La Comunidad no tiene control sobre esos actores ni puede moldear del todo las múltiples transformaciones que se desarrollan en el espacio europeo. Por esa razón, la proyección de la CE/UE en el mundo de la postguerra fría debe evaluarse independientemente de la "Europa espacio". Al hacerlo, parece que su capacidad de acción y proyección en la escena internacional es aún limitada, no sólo por la complejidad del proceso de construcción de la Europa comunitaria, que parece reflejarse al exterior, sino también por la configuración misma de la escena internacional dentro de la cual se desarrolla dicho proyecto.

II. LA PROYECCIÓN COMPLEJA DE LA CE/UE EN EL MUNDO DE LA POSTGUERRA FRÍA

A. La construcción de la Europa comunitaria y su proyección en la escena internacional

Los esfuerzos de la Europa Comunitaria por cumplir un papel

importante en la escena internacional a través de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), planteada en Maastricht, son permanentes. En algunos casos, los europeos actúan con el objetivo de que el mundo no parezca estar dirigido por una sola potencia mundial hegemónica. En 1997, por ejemplo, a raíz de la crisis que se desató entre palestinos e israelitas en torno a los asentamientos judíos en Jersusalem, la CE/UE quiso ganar reconocimiento, al intentar salvar los acuerdos de paz de Oslo de 1993. En julio de 1997, los europeos respondieron al llamado del líder palestino Yaser Arafat emprendiendo una cruzada para reactivar los contactos entre palestinos e israelitas, a través de un emisario especial de la UE en el Medio Oriente que debía mediar entre las partes en conflicto.

En otros casos, los europeos mostraron una unidad política más allá de la simple coordinación y del acercamiento de posiciones en la escena internacional. Al menos así se hizo evidente en el caso Mikonos (condena proferida por un Tribunal alemán contra cuatro iraníes acusados de haber dado muerte a varios miembros de la oposición kurda, en un restaurante berlinés en 1992), donde se demostró, en contraposición a lo que se vio en Yugoslavia, que los Estados miembros de la Comunidad también están dispuestos a emprender acciones solidarias entre sí. La crisis que dicha condena suscitó entre Alemania e Irán a nivel bilateral trascendió al nivel comunitario y condujo al replanteamiento del "diálogo crítico" entre Europa e Irán. En este caso, no sólo se coordinaron las políticas exteriores nacionales de los quince (llamado de consulta a embajadores, declaración común contra el terrorismo, suspensión de las visitas oficiales de carácter ministerial, retiro de los representantes de los países de la CE/UE en Teherán, etc), sino que también, ante la negativa de Irán de permitir el reingreso del embajador alemán, los

demás miembros de la Comunidad mantuvieron sus respectivos embajadores por fuera de dicho país².

Sin embargo, estas apariciones de la CE/UE en la escena internacional en tanto unidad política deben ser observadas con detenimiento y contrastadas con las demás acciones que han tenido lugar desde la firma del Tratado de Maastricht. Al hacerlo, nos encontramos con una Comunidad/Unión sumida en un proceso de integración europeo sumamente complejo, que paradójicamente, pese a los objetivos formulados en Maastricht, no facilita la proyección europea en el escenario internacional. No obstante la imagen de bloque homogéneo y unitario que a veces proyecta en el mundo, la CE/UE tiene problemas para definir su identidad, lograr una articulación de los diferentes pilares que la componen y desarrollar una verdadera política exterior y de seguridad común. Además, absorbida por la complejidad de la construcción europea, la Europa comunitaria muestra también síntomas de ensimismamiento.

1. La imagen de la Europa comunitaria en la escena mundial

Pese a la confusión que reina sobre la proyección internacional y la identidad de la CE/UE, los actores del sistema internacional se han ido forjando una idea o imagen de Europa. Dicha imagen es una construcción que, al simplificar la complejidad de la Europa comunitaria, facilita la interlocución con ella. Desde luego, al hacer más sencilla la interlocución, no necesariamente ella es más eficaz. Lo importante es que esas *imágenes de Europa*

² Párrafo 16 de la European Union Declaration on Iran, abril 29 de 1997, N° 26/97. Website de la Unión Europea, <http://www.europa.eu.int>.

(¿imaginarios colectivos?), construidas por fuera del espacio europeo a partir de determinados acontecimientos que tienen un cierto impacto internacional, le otorgan al proyecto europeo una cierta identidad en el sistema internacional. Identidad aparente, podría decirse, pero que subsana el déficit identitario de la CE/UE y que sirve de base para la construcción de las expectativas que los demás actores tienen sobre el proyecto comunitario en curso.

Reconocida ya como la primera potencia comercial, la CE/UE sigue afirmando su imagen de bloque comercial en la escena mundial alrededor de la política comercial común, el ámbito de acción comunitaria sobresaliente. Esta imagen está bien consolidada en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), espacio en el que Europa es percibida por sus socios comerciales como una unidad. En efecto, por ejemplo, la concertación europea en el seno de esta organización permitió una interlocución de naturaleza comunitaria con Estados Unidos, para la firma de los acuerdos sobre tecnología de la información y telecomunicaciones de la reciente cumbre de la OMC, en Singapur.

Dicha imagen se ha afirmado también a través de las tentativas europeas por aplicar medidas de defensa comercial frente a terceros países, como en el caso de ciertas disputas comerciales recientes frente a los Estados Unidos (ley Helms-Burton o la fusión de los dos gigantes de la aeronáutica norteamericana, *Boeing* y *McDonnell Douglas*), caracterizadas por niveles de confrontación de cierta intensidad. En el caso de la ley Helms-Burton, reglamentación jurídica considerada por los europeos contraria a los principios de la OMC (intento estadounidense por darle una aplicación extraterritorial a su ley), Europa entabló

una demanda formal contra Washington en el seno de dicha organización, después de intentar flexibilizar la posición de Estados Unidos a través de la amenaza de una "ley-espejo". En el caso de las discusiones que comenzaron en diciembre de 1996 alrededor de la fusión de las empresas norteamericanas *Boeing* y *McDonnell Douglas*, en el marco de los convenios de cooperación antimonopolios, la CE/UE se opuso a una transacción comercial estadounidense que, según ella, distorsionaba la competencia mundial en la aeronáutica, al crear un gigante que domina el 84 por ciento del mercado mundial. Por supuesto, un competidor de ese tamaño puede poner en aprietos al principal fabricante europeo: *Airbus*. La CE/UE anunció que, de llegar a realizarse la fusión sin tener en cuenta los reparos europeos, la Comunidad aplicaría cobros especiales a las compañías europeas que compraran aviones de *Boeing*.

Ambos casos han dejado la imagen de una "Europa unida" que impide la actuación unilateral de Estados Unidos. Es decir, de una Europa que intenta convencer a Washington de la conveniencia de pasar de "una política de exhibición de sus músculos a una manera más delicada de promover los intereses americanos en el marco de una nueva especie de comunidad atlántica"¹². En julio de 1997, Bill Clinton aplazó por tercera vez la aplicación de las disposiciones de la Ley Helms-Burton que sancionan a las empresas extranjeras que operan en la isla de Cuba, y a cambio, los europeos congelaron el conflicto y el arbitraje ante la OMC, para tratar de llegar a un arreglo directo con Washington, que permita ablandar algunos puntos de la controvertida ley. Ese mismo mes, quizá no por mera coinci-

¹² "America and Europe: a ghost at the feast", en *The Economist*, Londres, febrero 19, 1994, p. 22.



dencia, la Comisión Europea "dio luz verde" a la fusión de las compañías aeronáuticas estadounidenses, a condición de que *Boeing* renuncie a los contratos exclusivos de suministro de aeronaves que *McDonnell Douglas* había suscrito con *American Airlines*, *Delta* y *Continental*.

Es cierto, estas disputas nos demuestran que el mundo de la postguerra fría no es unipolar, sino mucho más complejo. También hace evidente que la CE/UE es uno de los polos del capitalismo internacional y un interlocutor que no puede ser ignorado por los demás polos del sistema internacional. Estas disputas comerciales seguirán presentándose en el futuro, en el marco de una economía globalizada y transnacionalizada, frente a la cual los actores presentan diferentes estrategias de inserción y adaptación. Y en este espacio de la economía mundial no podrá desconocerse la presencia de una Europa comunitaria que, al igual que los otros polos, compite por ser partícipe de la transformación permanente de los regímenes internacionales económicos, financieros y comerciales mundiales. Sin embargo, a través de esas disputas, que generan una determinada imagen de Europa, no debe exagerarse el poder contestatario de la CE/UE. Los resultados de las mismas, como en el caso de la Ley Helms-Burton, son también producto de una débil voluntad del Ejecutivo norteamericano por aplicar una ley que le ha sido, podría decirse, prácticamente impuesta por el Congreso y la opinión pública de su país. O resultado de múltiples concesiones mutuas, en las que es muy difícil evaluar quién se impone sobre quien.

Además, pese a la identidad de bloque unitario que proyecta, no hay que olvidar que incluso a nivel comercial, ámbito en el que la integración europea va más avanzada, la CE/UE es

permeable a los intereses nacionales, en especial en aquellas áreas donde la Comunidad no tiene competencias establecidas o cuando se trata de modificar reglas ya establecidas por la integración. Recuérdese, por ejemplo, que la política comercial común quedó en entredicho durante las negociaciones del GATT de la Ronda Uruguay, cuando Francia veto un acuerdo sobre reducción de exportaciones agrícolas subsidiadas, logrado entre la CE y Estados Unidos, que ponía en entredicho la Política Agrícola Común. También debe traerse a colación la reticencia francesa a incluir lo audiovisual en las negociaciones del GATT, campo en el que la Comunidad no tenía competencias; o las negociaciones complicadas en el seno del GATT, entre Estados Unidos y la Comunidad sobre compras estatales, hasta tanto esta última no obtuvo claras competencias. Entonces, si en el seno de la OMC las delegaciones nacionales de la CE/UE no contradicen la posición comunitaria es porque en ciertas áreas los Estados ya han perdido competencias. Pero hay otras temáticas, directa o indirectamente ligadas al comercio de bienes y servicios, en las que la integración europea (delegación de competencias a la Comunidad) está poco avanzada y en las que no se han logrado políticas comunes (ciencia y tecnología, por ejemplo). En esos casos, la Comunidad/Unión sólo puede ser un interlocutor homogéneo y sólido si los diferentes países miembros logran ponerse de acuerdo sobre una posición común.

Tampoco debe olvidarse que la identidad de la CE/UE en el ámbito económico, donde existe una mayor comunitarización de los Estados miembros, todavía está construyéndose. La política comercial común es apenas una de las múltiples facetas necesarias para la formación de una Europa que pueda ser considerada como un espacio económico único. En la actualidad es claro que dicho espacio sólo podría ser una realidad palpable,

si se realiza completamente la Unión Económica y Monetaria (UEM).

De llegar a concretarse dicho proyecto, la proyección de la Comunidad en la escena mundial adquiriría nuevas facetas. La conversión de las deudas nacionales en *euros* permitirían en principio la creación de un *mercado financiero único*, en el que todos los bonos expedidos por las autoridades nacionales podrían ser intercambiables. El del *euro* sería, entonces, uno de los mercados financieros más grandes del mundo. Se cree, incluso, que el *euro* podría constituirse en una *alternativa al dólar* en lo que respecta a las transacciones comerciales por fuera del espacio comunitario, sobre todo para los países que tienen lazos geográficos, económicos y monetarios estrechos con la CE/UE. Suponiendo simplemente que el *euro* tuviera en el futuro un uso en los mercados internacionales equivalente al que hoy ostenta el marco alemán, se estima que por lo menos un 30 por ciento del comercio mundial se realizaría en *euros* al momento de constituirse la UEM⁴⁴. Los mismos estadounidenses, otrora escépticos frente a la UEM, ya comienzan a expresar sus preocupaciones al considerar que con la creación de una moneda única europea el dólar encontrará un verdadero rival en el sistema monetario internacional⁴⁵. Ello sin pensar en los efectos que podría tener la introducción del *euro* en la configuración de una identidad política europea, dado que la moneda única europea podría ser un factor dinamizador de las tendencias federalizadoras de la Comunidad. Ya se habla, por ejemplo, de las limitaciones que

⁴⁴ Press Release: European Commission begins study of Euro's external impact, abril 23, 1997, N° 24/97, Web site de la Unión Europea, <http://www.eurunion.org>.

⁴⁵ C. Fred Bergsten, "The dollar and the euro", en *Foreign Affairs*, Vol. 76, N° 4, julio-agosto, 1997, pp. 83-95.

tendrán en materia de política fiscal y presupuestal los ministros de finanzas y economía nacionales, cuando el futuro Banco Central Europeo asuma la política monetaria europea.

Con una imagen muy sólida en el plano económico, a nivel político la Comunidad/Unión parece inexistente para los interlocutores de la CE/UE. Fuera del espacio europeo, los actores de la escena mundial tienen *imágenes descompensadas* de Europa, percibiéndola fácilmente a nivel económico pero no a nivel político. En buena medida, esas imágenes reflejan la realidad de la integración europea, *dividida en pilares* que no gozan del mismo grado de evolución en materia de integración. Para muchos, la PESC, al no tener una expresión concreta, como se percibió por ejemplo en la actuación europea frente a la crisis yugoslava, no es una realidad concreta. Mientras se mantenga la división en pilares, la CE/UE parecerá más una entidad con proyección económica que política. La misma crisis de la ex-Yugoslavia puso en evidencia esa imagen, pues el fracaso diplomático-militar de los europeos contrastó con la impresionante contribución financiera comunitaria para la recuperación de ese país⁴⁶.

Por ahora, la única imagen que proyecta Europa en el plano político es la de una Comunidad que se amplía y se extiende sobre el espacio europeo; aunque no se sepa con claridad lo que

⁴⁶ Desde 1991 hasta 1994, la CE/UE asumió el 60 por ciento de los gastos para la recuperación de la ex-Yugoslavia. Después de los acuerdos de Dayton, Estados Unidos se había comprometido a cooperar en esta materia aportando los mismos montes de la Comunidad. Sin embargo, para 1995, Washington no había aprobado todavía siquiera la mitad de los desembolsos aprobados por la Europa comunitaria. Nicole Gnesotto, "Un impact politique minime dans le conflit de la ex-Yugoslavie", en Dominique Tobie (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, Nº 775-776, noviembre, 1996, p. 85.

es el proyecto europeo, lo cierto es que él *devora el territorio europeo*. No hace mucho que ingresaron los tres últimos miembros de la Comunidad (1995), y ya parece concretarse la perspectiva de una nueva ampliación hacia Europa central y del Este. En efecto, en julio de 1997, la Comisión Europea presentó sus opiniones sobre la incorporación de diez candidatos del antiguo bloque comunista⁴⁷. Se estima que a partir de diciembre de 1997 comenzarán las negociaciones de acceso con Hungría, Polonia, Estonia, la República Checa y Eslovenia. Estos países son los que mejor satisfacen los criterios de elegibilidad (tener un gobierno democrático estable, una economía de mercado en buen funcionamiento y la capacidad para asumir las obligaciones que implica la membresía a la Comunidad)⁴⁸. Los otros cinco países (Bulgaria, Lituania, Letonia, Rumania y Eslovaquia) recibirán apoyo para cumplir con los requerimientos y abrir negociaciones lo más pronto posible.

De concretarse la ampliación, la estrategia de pre-acceso (acuerdos europeos), basada en el incremento de los lazos comerciales y del diálogo político, sería un verdadero éxito. La Europa de los 15 podría entonces pasar a ser la Europa de los 21, realidad que de llegar a concretarse aumentaría el peso de la Comunidad en el sistema internacional. Aun reconociendo que las negociaciones de acceso serán prolongadas (quizá el primer ingreso sólo se presente después del año 2000), dado que otras

⁴⁷ Press Release: Agenda 2000, julio 16, 1997, Nº 69/97. Web site de la Unión Europea, <http://www.europa.eu.int>.

⁴⁸ Además, para no frustrar las expectativas de países que no pertenecen a Europa central y oriental, la Comisión Europea también sugirió comenzar las negociaciones de acceso de Chipre a comienzos de 1999.

instituciones comunitarias y los gobiernos nacionales tendrán que dar el visto bueno a la ampliación⁴⁹, es un hecho que la sola posibilidad de ampliación constituye un rédito político importante para la Comunidad frente a los otros actores del sistema internacional. Hoy la CE/UE se muestra al mundo y es percibida como la abanderada en la construcción de una nueva Europa, libre de divisiones, tal como se había planteado al finalizar la contienda bipolar con la idea paneuropea. Desde luego, lo fundamental es que dicho rédito se mantenga en el largo plazo, de tal forma que la ampliación no termine quitándole fuerza al proyecto comunitario y a sus aspiraciones de proyección en la escena mundial. Tal como hoy se plantea la evolución futura de la integración en términos de ampliación y profundización del proyecto europeo, nada indica que hacia el futuro la identidad e imagen de la Europa comunitaria vaya a ser más clara.

2. La CE/UE: ¿entidad sin identidad?

La naturaleza del proyecto comunitario le plantea a Europa problemas para proyectarse en el escenario internacional. Por lo general, para medir el peso de la Comunidad en el mundo se agregan los pesos de cada uno de los Estados miembros, como si el proyecto comunitario hubiera dado origen a un gran Estado llamado Europa. Pero la CE/UE no es un Estado, ni tampoco es una simple sumatoria de Estados.

⁴⁹ El Consejo de ministros presentó sus opiniones en la cumbre de Luxemburgo en diciembre de 1987. Allí se decide el proceso de ampliación, incluyendo los arreglos para comenzar negociaciones y fortalecer la cooperación entre la UE y todos los países aplicantes. El cronograma de acción depende de los avances de cada país para implementar la reglamentación comunitaria.

En efecto, la Comunidad carece de una constitución o algo parecido que sirva de base a la construcción de un verdadero Estado europeo. Tampoco tiene un aparato institucional que funcione como el de un Estado cualquiera. Posee un Parlamento Europeo que en realidad no legisla, salvo en los contados casos en que ejerce su poder de codeterminación, y un Tribunal de Justicia, que no tiene competencias sobre todas las materias, como ocurre por ejemplo en la Política Exterior y de Seguridad Común. También posee una especie de gobierno, en cabeza del Consejo Europeo, que en realidad no tiene un carácter permanente sino que se reúne cada seis meses para dictar las grandes directrices. En realidad, los únicos atributos comunes tanto a un Estado cualquiera como a la CE/UE, son la existencia de una bandera, un himno (que pocos europeos conocen), un pasaporte, una burocracia de Estado y quizá hacia el futuro una moneda común.

Por el momento, la Comunidad es un conjunto de entidades jurídicas (la CECA, la CEE, la Euratom) que reposan sobre bases e instrumentos jurídicos diferentes y que están regidas por Tratados distintos. En vez de simplificar, Maastricht complicó aún más el edificio jurídico comunitario. El añadió una nueva estructura que modifica y completa las existentes, pero al mismo tiempo creó una cierta ambigüedad frente a determinadas disposiciones de los Tratados anteriores, que no recogió ni derogó formalmente⁵⁰. Además, el artículo C del Tratado de Maastricht define la Unión Europea como "un marco institucional único", pero sin conferirle una determinada personalidad

⁵⁰ Conferencia sobre el gobierno de la Unión, Informe de la Comisión para el grupo de reflexión, Op. Cit., p. 41.

jurídica a la Unión. En ese sentido, Maastricht hace de la Unión una especie de *federación virtual*³¹. El conjunto de los tres pilares cubre bien lo que debería ser una federación (reglas relativas al intercambio y a la moneda –primer pilar–; política extranjera y de defensa –segundo pilar–; policía y justicia –tercer pilar–). Pero para poder materializar dicha federación se precisa una personalidad jurídica que absorba la de la Comunidad Europea.

El informe de la Comisión Europea sobre la Conferencia Intergubernamental (CIG), que inició en Turín (marzo de 1996) y que culminó con la reunión del Consejo Europeo en Amsterdam (junio de 1997), insistió sobre la necesidad de simplificar y aligerar el complejo y disperso acervo jurídico de la Comunidad en un solo Tratado. Esta tarea permitiría establecer una especie de constitución básica para la Europa comunitaria. Sin embargo, la realidad demuestra que aún hay un largo camino por recorrer, lleno de obstáculos, antes de que Europa pueda construir esa especie de gran Estado Federal, capaz de aunar el peso de todos sus miembros para proyectarse internacionalmente. La realización de dicha federación no es sólo un problema jurídico, que a nivel técnico plantea serios problemas, sino también un problema político, en el plano teórico y en el práctico. A nivel teórico, no se sabe cómo resolver bien la brecha que existe entre el proyecto comunitario y el ciudadano común y corriente. A nivel práctico, no se sabe cómo superar el disenso que existe entre los Estados miembros de la Comunidad sobre la naturaleza misma de dicho proyecto.

³¹ Véase: Philippe Moreau Defarges, "Renforcer la cohérence entre les trois piliers", en Dominique Faivre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, N° 775-776, noviembre, 1996, p. 107.

La naturaleza compleja del proyecto comunitario tiene perplejos a muchos ciudadanos de los países miembros de la CE/UE, alejados y ajenos a la burocracia de Bruselas, y para quienes el proyecto comunitario europeo es una creación incomprensible de los tecnócratas. Además, el ciudadano común y corriente no percibe beneficios claros de un proyecto integracionista, que no logra sacar a Europa del desempleo y de los bajos niveles de crecimiento económico³². Bien sea a través de referendos, como los que se celebraron en algunos países para aprobar el Tratado de Maastricht, o bien mediante las elecciones nacionales o las elecciones para el Parlamento europeo, los electores de diferentes países parecen expresar su incumplimiento con el proyecto comunitario, haciéndolo tambalear a veces (por ejemplo, no ratificación por referendo del Tratado de Maastricht en Dinamarca).

Esta brecha entre la Europa comunitaria y los ciudadanos de los diferentes países miembros se traduce en paradojas que afectan el curso mismo del proyecto comunitario. Por ejemplo, al mismo tiempo que Europa se empeña en continuar con un proyecto de integración liberal basado en la desregulación de la oferta y en el Estado gendarme, trece de los quince países miembros de la Comunidad están gobernados por partidos de centro-izquierda (sólo España y Alemania mantienen gobiernos de centro-derecha, después de las elecciones en Francia, en las que se impuso como primer ministro el socialista Lionel Jospin). Muchos se preguntan hoy hasta qué punto los gobiernos nacionales de izquierda, bajo la presión de los ciudadanos y otros partidos políticos, podrán cumplir con las metas

³² Hoy la tasa de desempleo promedio en la CE/UE es de 11% (18 millones de desempleados) y la de crecimiento económico está todavía por debajo de 2% anual.



monetarias planteadas en Maastricht, y en qué medida el retorno paulatino de la izquierda pueda poner en cuestión el proyecto del *euro* (al respecto no debe olvidarse la crisis interna reciente en Italia, que hizo tambalear el gobierno de Romano Prodi y que hubiera podido tener efectos en la futura entrada de Italia en la zona *euro*).

La constitución de un gran Estado federal europeo supondría la desaparición o absorción paulatina de los Estados miembros de la Unión. Esto no es posible en las actuales circunstancias de lejanía entre el ciudadano de cada país miembro y la CE/UE. La constitución de ese gran Estado europeo será difícil, mientras la mayoría de los europeos siga apelando a sus respectivos gobiernos nacionales, con el fin de que éstos provean las condiciones necesarias del crecimiento económico interno. Es decir, en Europa "la lealtad al Estado como verdadero depositario de la responsabilidad política democrática sigue siendo fuerte"⁵³. Aunque se la tienda a responsabilizar de problemas como el desempleo, sobre todo en la medida en que los diferentes gobiernos nacionales intentan liberarse de sus responsabilidades desprestigiando a Bruselas y culpándola de los principales males de la nación, la Europa comunitaria aún no es un nivel de solución a los problemas comunes del ciudadano europeo.

Para los tecnócratas de Bruselas, lo que impide que la CE/UE se convierta en un punto de referencia del ciudadano europeo es la complejidad y dispersión del proyecto comunitario. La idea de agrupar a las tres Comunidades más la Unión Europea en una sola entidad –tarea que exige la fusión de los tratados en

⁵³ Niblett, *Op. Cit.*, p. 51.

uno solo— pretende hacer más transparente la Comunidad al común de los europeos y superar el déficit democrático que ella padece. Según ellos, sólo así podría sentarse la base de una *ciudadanía europea* que establezca una relación política directa entre el ciudadano y la Unión, y que permita la construcción de la Europa política⁵⁴. Como de costumbre, la discusión parece todavía alejada e incomprensible del ciudadano común.

El otro problema es que la identidad y la naturaleza política de la CE/UE no podrán definirse fácil y claramente mientras persista el disenso entre los Estados miembros, y al interior de los mismos, sobre el destino final del proyecto comunitario, tanto en el plano económico como en el político. La discusión alrededor del modelo económico que debe acompañar a la integración europea sigue siendo intensa. Persiste la división entre una *Europa liberal*, que se empeña en cumplir con el calendario previsto por Maastricht para lograr la unión económica y monetaria, y una *Europa socialdemócrata* que propugna por una Comunidad con responsabilidades en materia social. División que, por cierto, no debe establecerse tomando como referente sólo a los Estados miembros, pues al interior de ellos la división también es latente. Aún no se tiene una respuesta mancomunada y uniforme que le permita a Europa, al mismo tiempo, adaptarse a los cambios del capitalismo internacional que exigen enfrentar una competencia mundializada y mantener un modelo social capaz de disminuir el desempleo, las brechas

⁵⁴ Ciudadanía que por el momento reposa más sobre la base de unos derechos limitados (derecho de libre circulación y residencia, el derecho a ser elector y elegible en las elecciones europeas y municipales en el lugar de residencia, el derecho a la protección diplomática y consular en cualquier lugar en que se encuentre, el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y el de acceso de dirigirse ante el Defensor del Pueblo) y de nulas obligaciones.

sociales y el marginamiento. La última reunión del Consejo Europeo en Amsterdam, donde comenzó a redactarse el nuevo tratado que complementa a Maastricht (Tratado de Amsterdam), intentó conciliar, sin éxito evidente, las dos perspectivas. Paralelo al pacto de estabilidad propuesto por Alemania para limitar el gasto público de los países que entren a formar parte de la zona *euro* mediante un sistema de penalizaciones, Francia logró incorporar una cláusula social que le exige a los países miembros cooperar para mitigar el problema de desempleo y que le asigna a la Comunidad funciones en materia social⁵⁵. Desde luego, todavía no se sabe hasta qué punto son compatibles esta *Europa social* frente a la *Europa del euro*.

Paralela y simultánea a la discusión sobre el proyecto económico, está la discusión sobre el proyecto político cada vez más intensa dado que la UEM exigirá la delegación de poderes soberanos en materia de política cambiaria, fiscal y monetaria. Es decir, las implicaciones políticas de la zona *euro* para los países miembros de la Comunidad serán profundas. Por esa razón, la discusión sobre el proyecto económico está siempre acompañada de la toma de posiciones con relación al futuro político de la CE/UE. Como bien lo simplifica Robin Niblett, quizá estereotipando un poco, en general pueden distinguirse tres posiciones al respecto, bien representadas por Alemania, Francia y Gran Bretaña⁵⁶.

Alemania encarna la *visión maximalista* sobre la forma ideal de

⁵⁵ Por primera vez, el borrador del Tratado de Amsterdam incluirá un capítulo sobre empleo, que pretende crear una estrategia coordinada para bajar el desempleo y darle al Banco Europeo de Inversiones un papel más claro en la promoción de inversiones generadoras de empleo. Además, en Amsterdam se acordó que el Protocolo Social será integrado en el texto del Tratado, con la aprobación del Reino Unido. <https://agency.consilium.eu.int/Amsterdam/erc/treaty>.

⁵⁶ Niblett, *Op. Cit.*, pp. 32-60.

la Comunidad. Los alemanes defienden una Unión Europea federal, no en el sentido de crear un "superestado" europeo, sino con el propósito de trasladar al nivel europeo todas las actividades que podrían gobernarse más efectivamente desde allí. En las reuniones preliminares de la Conferencia Intergubernamental (CIG), propugnaron por eliminar la estructura de tres pilares de la UE y colocar bajo la competencia comunitaria no sólo los asuntos comerciales y monetarios, sino también los de política exterior y seguridad común y los internos y de justicia. También manifestaron su deseo de hacer del Parlamento Europeo un verdadero cuerpo legislativo y del Consejo de ministros una cámara legislativa secundaria, mientras que la Comisión Europea debería asumir el gobierno de la Unión⁵⁷.

En ese sentido, Kohl parece decidido a atar a Alemania a una Europa fuerte, pues percibe que esta es una estrategia de autocontención sin la cual la historia de la división de Alemania podría volver a repetirse. Sobre todo ahora que se despiertan temores por el debate de la "normalización de la política exterior alemana", la cual pretende devolverle a Alemania parte de la autonomía que perdió en el frente externo al finalizar la segunda postguerra. Aunque es cierto también que dentro de Alemania hay cada vez una mayor resistencia y apatía frente a la Europa comunitaria. El sesenta por ciento de la opinión pública alemana prefiere conservar el marco alemán en vez de adoptar el *euro*, y el consejero de Kohl en asuntos externos ha afirmado que no es partidario de una integración europea a cualquier precio. Según algunos funcionarios del gobierno

⁵⁷ Por lo general, la visión alemana es compartida por Austria, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo y España, así como por la Comisión Europea y la mayor parte del Parlamento Europeo.

alemán, "la política europea de Alemania va a volverse más británica"⁵⁸. Asimismo, el ministro alemán de finanzas, Theo Waigel, parece decidido a disminuir la participación alemana en el presupuesto comunitario. Kohl, sin embargo, con incertidumbres sobre su posible reelección en 1998, parece empeñado en convertirse no sólo en el unificador de Alemania, sino también el de Europa.

Gran Bretaña está en el extremo opuesto. Para los británicos, el Estado-nación sigue siendo el punto focal legítimo de la lealtad popular. "Cualquier intento de adoptar arreglos institucionales que contravengan este hecho va a debilitar y no a fortalecer a la UE"⁵⁹. Ellos quisieran recortarle las alas al actor supranacional que estableció la UE, la Corte de Justicia europea, y parecen estar dispuestos a emprender una cooperación estrecha con sus homólogos europeos sólo en el campo de la defensa, eso sí dentro del marco de la OTAN. En suma, Londres no quiere que se abandone la naturaleza integubernamental del proyecto de integración europeo, ni quitarle a la OTAN su papel central en la defensa de Europa⁶⁰. El gobierno de Tony Blair dio algunas señales de querer modificar esta política británica tradicional, al aceptar la incorporación del Protocolo Social dentro del Tratado de Maastricht y al pronunciar, en octubre de 1997, un discurso frente a su Parlamento favorable a la participación activa de su país dentro del proyecto comunitario. Sin embargo, a finales de octubre de 1997, Gran Bretaña arunció formalmente,

⁵⁸ Arnaud Leparmentier, "L'Allemagne agacée par la France", en *Le Monde*, noviembre 11, 1997, p. 1.

⁵⁹ Niblett, *Op. Cit.*, p. 55.

⁶⁰ Los británicos parecen aislados en su perspectiva, aunque en cierta medida los daneses parecen acompañarlos.

utilizando la cláusula de exención que le fue concedida al concluir el Tratado de Maastricht, que antes del año 2002 no participará de la UEM. Eso sí, dentro del pragmatismo inglés tradicional, dejó abierta la posibilidad de adherir después, de llegar a considerar que el proyecto pueda contribuir a la prosperidad británica⁶¹. Esto revela nuevamente la política exterior británica de prudencia frente a los compromisos permanentes.

Francia se encuentra en una posición intermedia entre las visiones británica y alemana. Renuente siempre a renunciar a la noción de soberanía nacional, parece mantener la idea *gaullista* de que las instituciones supranacionales carecen de significado "a menos que se sustenten en una realidad más profunda, la de la voluntad de los Estados"⁶². En contraposición a los alemanes, los franceses propugnan por un fortalecimiento del Consejo de ministros y una mayor participación de los parlamentos nacionales en los asuntos de la UE. Varios formuladores de política en Francia consideran también que su país se ve mejor servido con una integración europea más profunda en varias áreas vedadas por los británicos. De allí su apoyo a la UEM y el deseo de armonizar la política social europea. París busca así la manera de conciliar dos objetivos: la profundización de la integración europea con la protección de la independencia francesa. Desde este punto de vista, Francia estima la funcionalidad de la CE/UE con respecto a sus intereses nacionales desde dos perspectivas: uno, garantiza la integración de Alemania a las estructuras europeas, al tiempo que preserva

⁶¹ Patrick de Beer, "La Grande-Bretagne choisit de ne pas adhérer à l'euro avant 2002", en *Le Monde*, octubre 29, 1997, p. 4.

⁶² Niblett, *Op. Cit.*, p. 56.



su relación especial con ese país; y dos, contribuye a la proyección de Francia en el escenario mundial⁶³.

Mientras estas visiones divergentes sobre el destino de la CE/UE se mantengan, y la brecha entre esta última y el ciudadano no se reduzca, será muy difícil llegar a elaborar algo parecido a una *constitución europea*, y el destino de Europa estará marcado por la ambigüedad. Como lo dijo Valéry Giscard d'Estaing, expresidente francés, "mientras tanto la construcción de Europa será como la construcción de una *casa sin piso*, que no obstante quiere elevar sus *paredes hacia el cielo*"⁶⁴.

3. *La Europa post-Maastricht: ¿sin proyección coherente en la escena mundial?*

¿Si la CE/UE no es un gran Estado, entonces qué es? Como lo señala Hugo Fazio, la CE/UE no es ni un Estado federal ni un régimen internacional; es más bien una suerte de híbrido entre una organización supranacional e intergubernamental que mantiene una cierta ambigüedad sobre su verdadera naturaleza, siempre difícil de definir⁶⁵. La Comunidad/Unión no es la sumatoria de sus Estados miembros, pero tampoco se reduce simplemente al aparato comunitario supranacional. En efecto, su complejidad radica en la originalidad de las instituciones europeas:

[ellas son una] combinación de mecanismos de cooperación

⁶³ El enfoque francés tiene algún eco en Suecia, Italia y Portugal.

⁶⁴ Speech: From the Marshall Plan to the European Union 1947-1997, Valéry Giscard d'Estaing, Chairman of the Foreign Affairs Committee of the French National Assembly.

⁶⁵ Fazio Venegua, "La política exterior de la integración europea", en *Análisis Político*, Bogotá, IEPRI, N° 17, enero-abril, 1996, pp. 46-48.

—entre Estados soberanos— y de integración, en el sentido europeo, o sea de abandono parcial de soberanía a favor de una comunidad supranacional, expresión de una soberanía común. [Aunque] la supranacionalidad radica en un aparente tecnicismo jurídico: la mayoría necesaria para la adopción de una decisión en el Consejo de ministros, institución casi legislativa de la Comunidad. Si se exige la unanimidad, se está en el ámbito de la cooperación intergubernamental; si solamente se requiere de la mayoría —simple o calificada—, se entra en el terreno de la supranacionalidad⁶⁶.

Este carácter híbrido y complejo de la CE/UE, que oscila entre la supranacionalidad y la cooperación intergubernamental, genera todo tipo de dificultades, disfuncionalidades y contradicciones en la proyección de Europa en la escena internacional. Múltiples son las dimensiones de la proyección de la CE/UE en el sistema internacional. En términos generales, ella gira sobre tres ejes fundamentales. Primero, las relaciones externas de la CE/UE propiamente dichas, que consisten en una serie de actos derivados de las competencias que en materia internacional tienen los órganos comunitarios (política comercial común, acuerdos internacionales de comercio, sanciones y preferencias comerciales, políticas de cooperación, negociación de adhesión de nuevos miembros a la Comunidad y *status* de observador en organizaciones intergubernamentales). Segundo, hay actuaciones europeas en el ámbito internacional que resultan de la cooperación entre gobiernos de los Estados miembros (cooperación intergubernamental), denominada en el Tratado de Maastricht "Política Exterior y de Seguridad Común" (PESC).

⁶⁶ Marie-Eve Detoeuf, "La Unión Europea", en Jorge Reinel Pulecio y Andrés Franco (ed.), *Sociedad civil e integración en las Américas*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1997, p. 127.

Y, por último, está la política exterior nacional de cada uno de los países que integran la Comunidad, eje que se superpone a los dos anteriores, unas veces coincidiendo con ellos, y otras, en abierta divergencia de los mismos, pero siempre definiéndolos.

Podría decirse que los diferentes ejes corresponden a los diferentes niveles de integración logrados por la CE/UE. El ámbito económico, donde la integración europea va más avanzada, es en el que mayores competencias tienen los órganos comunitarios. En cambio en las temáticas políticas y de seguridad, incluso al nivel de la PESC, hay poca o nula delegación de competencias a las instancias supranacionales y un mayor protagonismo de los Estados. Por lo tanto, las relaciones externas de la CE/UE se desarrollan en niveles diferenciados (relaciones externas CE/UE, cooperación intergubernamental y política exterior nacional), entre los cuales no existe una plena correspondencia entre intereses y procedimientos. "Esta contraposición de objetivos y vías para acceder a los mismos es lo que nos impide imaginarnos las relaciones externas de la CE/UE como la política exterior de un actor dotado de coherencia y determinación en sus acciones internacionales"⁶⁵.

La división y fragmentación de la proyección europea en el mundo resulta de difícil comprensión para los interlocutores de la Comunidad en el mundo. En la práctica en el ámbito internacional cada vez resulta más difícil distinguir entre los asuntos económicos y los políticos. Por ejemplo, buena parte de las discusiones en la ONU se sitúa en una *zona gris* de competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros, pues allí se tratan

⁶⁵ Ezio Vengoa, "La política exterior de la integración europea", *Op. Cit.*, p. 49.

temas que pueden tener a la vez un contenido político y económico. Por eso, dentro del sistema de Naciones Unidas, la delegación de la CE/UE es doble: por una parte, el representante de la Comisión Europea, y por otra, el representante del Estado miembro que ejerce la presidencia del Consejo de ministros. Esa dualidad refleja el carácter múltiple (político/económico, supranacional/cooperación intergubernamental) de las relaciones de Europa con el exterior, situación que crea confusión entre los interlocutores de la Comunidad en la escena mundial, que hace incomprensible la mecánica del proceso decisorio en Europa para los demás actores del sistema internacional y que le resta eficacia a la acción comunitaria en el mundo.

El problema de la coherencia, es decir, la coordinación entre los diferentes pilares de manera que la Comunidad pueda proyectarse en el escenario internacional como una sola entidad, ha sido una preocupación permanente de los comisarios europeos y de los eurofilos. Maastricht, al crear un marco insitucional único, quiso mejorar la coherencia entre el ámbito comunitario, con competencias económicas, y el intergubernamental, con competencias políticas⁶⁶. Para lograr ese objetivo, el Tratado estableció: la asociación de la Comisión Europea a las tareas de cooperación intergubernamental; una mayor concertación, en lo que respecta a la aplicación de posiciones y acciones comunes, entre las misiones diplomáticas y consulares de los países miembros, y las delegaciones y

⁶⁶ El problema de la coherencia con el tercer eje que se señaló antes (la política exterior nacional de los Estados miembros) no se contempló en Maastricht, pues se supone de hecho que las políticas exteriores nacionales deben estar coordinadas a través de la PESC (eje de la cooperación intergubernamental). Sin embargo, como se verá adelante, al hacer un análisis de los alcances de la PESC, esa cooperación es sólo parcial, de manera que el eje de las políticas exteriores nacionales sigue siendo una parte importante de la proyección de Europa en el mundo.

representaciones de la Comisión Europea frente a otros países no miembros y frente a organismos internacionales gubernamentales; la posibilidad de emprender acciones comunes con cargo al presupuesto comunitario; el poder de iniciativa de la Comisión Europea en materia de PESC; la asociación del Coreper en la preparación de las reuniones sobre PESC del Consejo de ministros, al lado del Comité Político; y la incorporación del secretariado de cooperación política, creado por el Acta Única Europea, al secretariado general del Consejo de ministros (artículos J5, J6, J9, J8 y J11 del Tratado).

De existir la voluntad, la identidad comercial que tiende consolidar la CE/UE, podría también trascender el ámbito económico en el cual se inscribe. Al menos las bases jurídicas para ello ya están dispuestas en el Tratado de Maastricht, con la inclusión del artículo 228 A, que le abre a la CE/UE la posibilidad de recurrir a sanciones económicas por motivos políticos, práctica que hasta ese momento no había sido incorporada en los tratados constitutivos de la Comunidad⁶⁹. Según lo establecido en dicho artículo, el Consejo de ministros, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), puede decidir por mayoría calificada el tipo de sanción comunitaria por adoptar contra terceros, previa posición o actuación común (ruptura o reducción de relaciones económicas). Esta nueva disposición del Tratado de Maastricht crea un lazo

⁶⁹ Aunque sólo hasta Maastricht se incorporó ese artículo, las sanciones económicas por motivos políticos ya habían sido aplicadas por la Comunidad con indiferencia sobre la base del artículo 113 del Tratado de las Comunidades y de decisiones tomadas en el seno del Consejo de ministros. Deben recordarse al respecto los casos de Sudáfrica, Irak y Siria. Barbara Christine Ryba, "La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC), Mode d'emploi et bilan d'une année d'application (fin 1993-1994)", en Dominique Fabre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, N° 775-776, noviembre, 1996, p. 62.

directo entre el pilar comunitario y el de la PESC (la Comisión Europea aplica sanciones económicas que el Consejo de ministros decide) y sienta las bases jurídicas para permitirle a la Comunidad capitalizar su identidad comercial en favor de una identidad política más profunda. El instrumento ya ha sido utilizado en algunas ocasiones (en particular, las sanciones han sido aplicadas contra Libia, Sudán, Haití y la ex-Yugoslavia)⁷⁰. Sin embargo, por ahora, todas estas son aplicaciones tímidas del artículo, que resultan más de una decisión de la comunidad internacional en el seno de la ONU, que de una iniciativa europea autónoma. Es decir, se trata de posiciones comunes europeas en conformidad con resoluciones de Naciones Unidas que propenden por la reducción o rompimiento de relaciones económicas con ciertos países.

Por lo tanto, la coherencia entre los pilares es aún mínima, y el proceso decisorio de la política exterior europea sigue pareciendo complejo a sus interlocutores. En primer lugar, porque el marco institucional único establecido en Maastricht todavía no le permite a las diferentes instituciones tener las mismas atribuciones en cada uno de los pilares. En efecto, por ejemplo, la Comisión Europea no tiene las mismas atribuciones y competencias en el pilar de las comunidades, que en el pilar de la PESC, donde su papel es moderado. Es decir, aquel marco no le da al sistema un carácter unitario, como de hecho puede deducirse de la división en pilares de la UE⁷¹. En segundo lugar, porque la división en pilares no atenúa las querellas entre las

⁷⁰ En la Tabla N° 3, que se presenta más adelante, pueden encontrarse las diferentes posiciones comunes que dieron paso a la aplicación de las sanciones económicas en los casos mencionados.
⁷¹ François de La Serre, "Des moyens limités", en Dominique Fabre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, N° 775-776, noviembre, 1996, p. 56.



instituciones comunitarias (Comisión Europea, Parlamento Europeo, Consejo de ministros), ya que éstas no están aisladas, sino que están condenadas a interactuar permanentemente, en razón del marco institucional único que creó Maastricht. Por ejemplo, en materia de PESC, Maastricht contempla la posibilidad de emplear recursos del presupuesto comunitario para financiar acciones comunes. Problema: el Consejo de ministros decide las acciones, pero requiere de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo para ponerlas en práctica, siempre que los Estados miembros no estén dispuestos a financiarlas (caso palestino y surafricano). Condenadas a la interacción, cada una de estas instituciones es celosa de las funciones que le han sido asignadas por el Tratado y trata de impedir la interferencia de las demás en sus asuntos. La ausencia de control jurisdiccional en materia de PESC por parte de la Corte de Justicia de las Comunidades, sólo aviva esa desconfianza institucional mutua.

Y tercero, por razones estructurales y organizacionales, la división entre la faceta económica y política de la Comunidad parece no poder resolverse fácilmente en la práctica. Por ejemplo, el Comité Político, encargado de asesorar al Consejo de ministros en lo que concierne a la PESC –campo de la cooperación intergubernamental–, es renuente a reunirse en Bruselas, porque considera que así puede mantenerse lejos de la influencia de los órganos comunitarios. Además, en la mayoría de las cancillerías nacionales, excepto la británica, el servicio político está separado del económico. De allí que las burocracias de base encargadas de poner en marcha la cooperación intergubernamental europea tiendan a no entrometerse en los temas económicos⁷³.

⁷³ Naitali, "European political cooperation", en Dominique Fabre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, N° 775-776, noviembre, 1996, p. 23.



La complejidad misma del proceso de construcción europeo y la dificultad para aprehender la naturaleza exacta de la Europa comunitaria repercuten sin duda en la proyección internacional de la CE/UE, percibida por lo general por los demás actores del sistema internacional como ambigua, multiforme y difícil de comprender⁷³. Por el momento, sólo en asuntos económicos y sobre todo comerciales, la CE/UE logra una proyección clara, que le permite tener un *status* de observadora y actor partícipe, a través de las representaciones de la Comisión Europea, en organizaciones internacionales (por ejemplo, en el seno de la Organización Mundial del Comercio). Su vocería política, en cambio, dentro de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas no recae con claridad sobre una institución comunitaria en particular. En teoría, el país que preside la Comunidad en el seno del Consejo de ministros es el vocero de la Comunidad frente al mundo y así se procede, por ejemplo, en el seno de la Asamblea General de la ONU. Pero por lo general esta función, que no es la única que debe asumir quien preside el Consejo de ministros, desborda sus capacidades, razón por la cual la presidencia tiene que apoyarse siempre en la *Troika* (mecanismo que reagrupa a la presidencia anterior, la presidencia presente y la presidencia por venir) o en el presidente de la Comisión Europea. Además, varios Estados de la escena mundial se aproximan a la CE/UE a través de relaciones bilaterales con los diferentes Estados miembros de la Comunidad / Unión, quizá pensando en que esa es la forma más clara de acceder al conjunto.

⁷³ Fabrice Fries, "Un processus d'élaboration à améliorer", en Dominique Fabre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, N° 775-776, noviembre, 1996, p. 100.

Así, en la práctica lo que resultan son múltiples representaciones y vocerías de la CE/UE, que generan una gran confusión en la escena mundial y en los ámbitos multilaterales mundiales. En esas circunstancias de una representación externa confusa de la CE/UE no es claro de qué manera la comunidad internacional podría reconocer una vocería común de la Europa comunitaria al interior de muchas organizaciones internacionales que no tratan problemáticas económicas, sino sobre todo políticas. Pensemos, por ejemplo, si sería posible y realizable darle a la Comunidad una representación en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, instancia de la cual participan, bien en calidad de miembros permanentes o no permanentes, sólo algunos de sus Estados miembros. Tampoco resulta claro cómo la representación de la Comunidad/Unión en ciertas instancias internacionales podría traducirse en poderes específicos. Por ejemplo, pese a su capacidad para participar en convenciones y acuerdos multilaterales como los que auspicia la ONU, la representación de la Comisión Europea allí no tiene derecho a votar, enmendar o presentar proposiciones. Tal como lo plantea el futuro Tratado de Amsterdam, que ya ha sido firmado y está en curso de ratificación, los europeos esperan subsanar en parte estos problemas de representación con la creación del cargo de *Mister PESC*. Sin embargo, cabe preguntarse hasta qué punto esta representación ambigua es producto de la naturaleza misma del proyecto comunitario. De ser así, la creación de dicho cargo no solucionaría nada; al contrario, *Mister PESC* personificaría la ambigüedad misma de la Europa comunitaria. Mientras persista esta dificultad de la Comunidad para definir ella misma su identidad frente a los demás actores del sistema internacional, estos últimos serán los que definan, según sus percepciones e imágenes del proyecto europeo en curso, la identidad comunitaria en el ámbito internacional.

4. Europa en el mundo a través de la PESC: ¿hacia una diplomacia europea?

Al pasar de la simple Cooperación Política Europea (CPE), planteada en el Acta Unica Europea, a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Maastricht pretendió hacer mucho más sistemática, rigurosa y eficaz la cooperación entre los Estados miembros en asuntos de política exterior y de seguridad. Para los europeos, la cooperación interestatal planteada en Maastricht desborda la simple *cooperación política*, que ahora ellos prefieren llamar *cooperación intergubernamental*. Esta diferenciación semántica no tiene sólo una importancia simbólica, pues podría afirmarse que en la práctica la cooperación intergubernamental en materia de política exterior ha asentado una cooperación interestatal singular y sin precedentes a nivel mundial, que va más allá de los simples encuentros de jefes de gobierno. En ese sentido podría afirmarse que *la Europa de los quince* ha consolidado poco a poco una imagen, aunque todavía confusa, de relativa unidad diplomática y de actor colectivo en las relaciones internacionales⁷⁴.

El edificio de la cooperación intergubernamental en materia de PESC tiene como estructura fundamental la *comunidad de información*. Para lograr una actuación colectiva, donde converjan los intereses nacionales, fue preciso dotar a la Comunidad de un mecanismo de comunicación que facilitara la transmisión de las preferencias compartidas (*preference-sharing*). En el caso europeo,

⁷⁴ El concepto de actor colectivo se basa en la noción de colectividad como pluralidad de actores individuales que actúan de manera concertada con base en la complementariedad de sus experiencias. P. Kallis y V. Schaefer. "The EC as an international corporate actor: two case studies in economic diplomacy", *European Journal of Political Research*, Vol. 15, N.º 4, 1987, pp. 439-440.

la *comunidad de información* es un instrumento en pleno funcionamiento. El papel del Consejo Europeo, como instancia que define los principios y las orientaciones generales de la PESC, y del Consejo de ministros, como ente que toma las decisiones necesarias para poner en marcha la PESC (art. J8 del Tratado de Maastricht), sólo es posible gracias al nutrido intercambio de información que desarrollan las burocracias de la diplomacia europea en el nivel inmediatamente inferior al de los ministros de asuntos extranjeros. Estas burocracias son fundamentalmente tres: el Comité Político, los grupos de trabajo y el grupo de corresponsales.

El Comité Político prepara los debates del Consejo de ministros y dirige los grupos de trabajo, asumiendo a veces la responsabilidad de ciertas decisiones. Lo componen los directores de asuntos políticos de los quince ministerios de Asuntos Exteriores de los países miembros, más el de la Comisión Europea. En sus reuniones mensuales, los miembros del Comité tienen la facultad de abrir negociaciones y cerrar transacciones con sus interlocutores, eso sí, consultando a sus capitales antes de comprometerse. Por su parte, los grupos de trabajo reúnen un abanico amplio de jefes de los ministerios de Asuntos Exteriores de los quince. Organizados en diferentes grupos, bien sea a partir de zonas geográficas precisas (América Latina, Medio Oriente, Asia) o de temáticas transversales (Naciones Unidas, no proliferación), tienen como misión intercambiar información que permita apuntalar análisis comunes, algunas veces formulando ciertas recomendaciones al Comité Político. No tienen ninguna capacidad de decisión, pero en su seno abunda el intercambio de información. Finalmente, el grupo de corresponsales le colabora, a través del secretariado del Consejo de Ministros, al país que ejerce la presidencia de la Comunidad en la organización

logística de las reuniones de la PESC, sobre todo perfeccionando los proyectos de conclusiones elaborados por la presidencia en el curso de sus reuniones. Este grupo se compone de funcionarios de rango intermedio de los ministerios de Asuntos Exteriores nacionales⁷⁵.

Para poder llevar a cabo estos y otros intercambios de información, la cooperación intergubernamental posee su propia red de telecomunicaciones, mejor conocida como COREU, que funciona desde 1973. Esta le permite a los Estados miembros comunicarse por télex con rapidez. Todos los ministerios de Asuntos Exteriores, así como la Comisión Europea y la secretaría del Consejo de Ministros poseen un terminal COREU para recibir y enviar información. Cada año se despachan alrededor de 9.000 télex a través de la red, donde se comparte información rutinaria, convocatorias a reuniones, declaraciones finales, etc.⁷⁶. Lo importante es que toda esta comunidad de información, una obligación dentro del Tratado de Maastricht, ha creado un sólido circuito, que complementa y a veces reemplaza con eficacia los lazos diplomáticos bilaterales clásicos entre los quince miembros de la Comunidad⁷⁷.

En principio, esta *comunidad de información* está concebida para facilitar tanto la *comunidad de posiciones* como la *comunidad de acciones*⁷⁸. Sobre todo si se tiene en cuenta que los procedimientos

⁷⁵ Véase: Simon Nutall, *Op. Cit.*, pp. 20-23.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 28.

⁷⁷ Simon Nutall, "Unionistes et pragmatistes", en Dominique Fabre (comp.), *Pratiques politiques et séries: La Politique Étrangère et de Sécurité Communautaire (PESC)*, Nº 775-776, noviembre, 1995, pp. 29-38.

⁷⁸ Este circuito se por posición común, una línea de conducta (obligatoria) a respetar en el marco de las políticas nacionales de asuntos ex.erce, de modo mancomunadamente por los Estados miembros de la Comunidad. Muchas argumentan que la sola línea de posición es de

relaciones con la cooperación intergubernamental se constituyen en verdaderos puntos de encuentro de funcionarios nacionales, que con el tiempo han desarrollado un verdadero *espíritu de cuerpo*. Es decir, en el seno de los órganos de la diplomacia europea se ha ido afirmando un sentido de pertenencia a una misma familia con fuertes lazos de solidaridad. En el Comité Político, por ejemplo, el trabajo se desarrolla en un ambiente amigable y descomplicado, entre numerosos intercambios telefónicos y alrededor de almuerzos mensuales que carecen de la rigidez formal de las reuniones del Coreper. Asimismo, los corresponsales, gracias a los múltiples lazos recíprocos de amistad personal, desarrollados a lo largo de sus encuentros, prevén y anuncian dificultades que pueden sobrevenir a última hora en las reuniones de la PESC y que hacen difícil el logro de consensos necesarios; así, este grupo propicia con discreción la toma de posiciones comunes en asuntos de política internacional entre los quince⁷⁹.

Pese a las críticas formuladas al carácter intergubernamental del segundo pilar de la UE, hay quienes sostienen que justamente los Estados miembros de la Comunidad participan activamente de la PESC, gracias a que ella se desarrolla en el marco de una cooperación intergubernamental singular. En esas circunstancias, entre los diferentes países miembros de la CE/UE no

per sí ya una acción. Sin embargo, lo que puede inferirse de las diferentes discusiones al respecto es que la acción común hace operacional una posición común, al poner en conjunto medios humanos y formas de acción que permiten dirigir acciones concretas mancomunadamente. La ejecución de una acción común presupone entonces la puesta en marcha de estructuras de organización. Jim Cloos y Gaston Reiresch, "Le traité de Maastricht. Genèse, Analyse, Commentaires", en Dominique Faure (comp.), *Pratiques politiques de la CEE. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, N° 775-776, noviembre, 1996, p. 16.
⁷⁹ Natali, "Unionistes et pragmatistes", *Op. Cit.*, p. 3.

existe la sensación de exclusión que prevalece en los ámbitos que son de competencia comunitaria, donde los representantes nacionales sienten que las decisiones son tomadas por "los otros"; es decir, por los funcionarios y la burocracia europea de Bruselas⁸⁰.

Por lo general, se toma como ejemplo de buen funcionamiento de la PESC, la actuación coordinada, tal como se establece en el Tratado de Maastricht, de la diplomacia europea en las organizaciones internacionales o en algunas conferencias internacionales. De hecho, la *comunidad de posiciones* se ha hecho parcialmente operacional y evidente en ciertas instancias, como en la Asamblea General de la ONU, donde el país que tiene la presidencia de la Comunidad lidera la elaboración y presentación de posiciones comunes. Al revisar la manera como los Estados miembros de la Comunidad votaron las diversas resoluciones de dicha Asamblea que no fueron aprobadas por consenso entre los años 1990 y 1995, se observa que en efecto existe una cierta disciplina en las votaciones de la UE. Aunque los pronunciamientos varían (en contra, abstención, no voto), casi siempre todos los países europeos dejan de dar su "voto a favor" en los mismos asuntos. Por ejemplo, la disciplina de grupo es clara en los asuntos económicos, donde los miembros de la Unión Europea se pronunciaron contra las resoluciones que condenaban la coacción política y económica sobre los países en desarrollo. Lo mismo ocurre con relación a resoluciones que tratan asuntos jurídicos, sociales, culturales y humanitarios, como las relacionadas con los derechos humanos y las libertades fundamentales, o las referidas a la no injerencia en los asuntos

⁸⁰ Barbé, *Op. Cit.*, p. 57.

internos, sobre las cuales hubo pronunciamientos en contra en todos los años⁵¹.

Asimismo, parece ejemplar el comportamiento de la diplomacia europea en el seno de varias conferencias internacionales auspiciadas por la ONU donde ha sido evidente la cohesión de los europeos. Por ejemplo, en la última cumbre de medio ambiente, "Río más cinco", celebrada en Nueva York en julio de 1997, Europa apareció frente al mundo como un bloque homogéneo. En ese foro, la CE/UE desaprobó la política de Washington de "moverse lentamente" o de no moverse en absoluto en temas de la Agenda 21, e incluso Gran Bretaña, país de tradición atlantista, con Tony Blair a la cabeza, criticó la posición de Washington en torno al problema de la reducción de emisiones de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero. Los europeos lanzaron allí propuestas ambiciosas de reducción de dichas emisiones, no necesariamente apoyadas y compartidas por Estados Unidos, que se siguen sosteniendo en las reuniones preparatorias de la gran cumbre que se celebró sobre ese tema a finales de 1997 en Japón.

Ahora bien, haciendo una mirada en retrospectiva de la PESC no pueden pasar desapercibidas un buen número de posiciones y acciones comunes de la CE/UE referidas a varios asuntos y problemáticas internacionales (cfr. Tabla N.º 6 y Tabla N.º 7). La

⁵¹ Incluso, vale la pena resaltar que, pese al ingreso tardío de Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea (1995), el voto de estos países entre 1990 y 1994 tiende a asemejarse al de los demás países europeos. Esto se debe fundamentalmente a que, por lo general, los países candidatos comienzan a participar como observadores en la maquinaria de la cooperación política europea, unos años antes de su ingreso efectivo a la Comunidad. Esa participación le permite a los países candidatos adoptar posiciones en el plano internacional que coinciden con las de la CE/UE, aun antes de su ingreso formal a la Comunidad.

Comunidad, junto con la OSCE, el Consejo de Europa, la OEA y la ONU, ha desplegado observadores para la supervisión de elecciones, como las parlamentarias rusas de 1993 (después del golpe de Boris Yeltsin al Parlamento) y las surafricanas que pusieron fin al régimen del *apartheid* (abril de 1994). Con o sin Estados Unidos, la CE/UE ha participado activamente de procesos de paz en el Medio Oriente y en Centroamérica (esta última participación fue anterior al establecimiento de la PESC en Maastricht), no sólo contribuyendo al acercamiento entre las partes (Conferencia de Madrid de 1991, para el caso del Medio Oriente), sino también como importante donante internacional de asistencia económica (en el caso palestino, por ejemplo, desde 1993 la CEE/UE ocupa la presidencia del Grupo de Trabajo para el Desarrollo Económico Regional y contribuye a la creación de la fuerza de policía palestina). Europa también ha sido un canalizador de ayuda humanitaria en conflictos de la postguerra fría, como en el caso de Bosnia-Herzegovina, donde los europeos enviaron 970 millones de ecus entre 1991 y 1994 y se responsabilizaron por la administración de la ciudad de Mostar⁵².

Sin embargo, la proliferación de posiciones y acciones comunes no nos dice nada sobre la trascendencia y los logros reales de la PESC europea. Es preciso, entonces, hacer un análisis cualitativo más juicioso respecto a su alcance. Lo primero que debe señalarse es que, en ese período de más de tres años cubierto en las tablas N.º 1 y 2, la PESC estuvo centrada en un solo asunto: la crisis yugoslava, y más específicamente la administración de la ciudad

⁵² Véase una descripción más detallada de todas las actuaciones europeas en Ryba, J. P., *Op. Cit.*, p. 73.

de Mostar. Más del 40 por ciento de las posiciones y acciones totales tuvieron que ver con Yugoslavia. Se entiende que esta guerra, llevada a cabo en el corazón de la Europa balcánica, haya captado buena parte de la atención de la CE/UE. Lo que no se ha comprendido bien fue la incapacidad de ésta para resolver dicho conflicto, así como su inacción frente a otros conflictos o problemáticas mundiales igualmente graves e importantes. En el caso africano, por ejemplo, sorprende el desbalance entre posiciones y acciones, cuya frontera todavía no es clara (cfr. Tabla 3). Lo anterior deja entrever que la capacidad de acción diplomática de la CE/UE es todavía limitada y que hay múltiples problemas en el seno mismo de la PESC que plantean obstáculos a la proyección de Europa en el mundo.

Primero que todo, está el problema del carácter intergubernamental de la PESC, es decir, el hecho de que la actuación política de la Comunidad en la escena internacional no recaer sobre estructuras supranacionales sino sobre el Consejo de ministros, que decide por lo general las acciones y posiciones comunes mediante el voto unánime y con base en las directrices que el Consejo Europeo aprueba (otra instancia no supranacional). Como bien lo señalan varios analistas, pese a lo formulado en Maastricht, aún no hay una verdadera Política Exterior Común (PESC). En realidad, ella resulta de un proceso complejo de negociación a nivel intergubernamental, en el cual "las preferencias nacionales se definen y redefinen en relación con un escenario internacional que involucra a la Comunidad como una de sus partes integrantes"⁵³.

⁵³ Fazio Vengoa: "La política exterior de la integración...", *Op. Cit.*, p. 45.

Tabla N° 1.
LAS POSICIONES COMUNES DE LA CE/UE DESDE LA ENTRADA
EN VIGOR DEL TRATADO DE MAASTRICHT
(hasta el 30 de junio de 1996)

TITULO	FECHA	DECISION PESC. N°
EX-YUGOSLAVIA		
- Exportación de armas	28/02/96	96/184
- Suspensión a la restricción de cambios	04/12/95	95/511
- Prórroga de la suspensión de intercambios	19/09/95	95/378
- Prórroga de la suspensión de intercambios	07/07/95	95/254
- Suspensión de ciertas restricciones al comercio	12/06/95	95/213
- Prórroga de la suspensión de intercambios	28/04/95	95/150
- Prórroga de la suspensión de intercambios	23/01/95	95/011
- Reducción de relaciones económicas y financieras	10/10/94	94/672
- Suspensión de ciertas restricciones al comercio	10/10/94	94/673
- Prohibición de hacer uso del derecho a demandas autorizadas por una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU	13/06/94	94/366
UCRANIA		
Objetivos y prioridades de la Unión respecto de Ucrania	28/11/94	94/779
HAITI		
Levantamiento de la reducción de relaciones económicas	14/10/94	94/681
Reducción de relaciones económicas	30/05/94	94/315
NIGERIA		
Posición relativa a Nigeria	04/12/95	95/544
Posición relativa a Nigeria	20/11/95	95/515
RUANDA		
Objetivos y prioridades de la Unión respecto de Ruanda	24/10/94	94/697
SUDAN		
Embargo de armas, municiones y equipo militar	15/03/94	94/165
LIBIA		
Reducción de relaciones económicas	02/11/93	93/614
BURUNDI		
Posición relativa a Burundi	06/06/95	95/206
Posición relativa a Burundi	23/03/95	95/091
ANGOLA		
Posición relativa a Angola	02/10/95	95/413
REAGRUPAMIENTO DE MISIONES DIPLOMATICAS		
Reagrupamiento eventual de misiones diplomáticas	06/10/95	
LASERS ENCEQUECEDORES		
Posición relativa a lasers encequecedores	18/09/95	95/379
BTWC		
Preparación de conferencia de revisión sobre la convención de armas bacteriológicas o con toxinas	25/06/96	96/408
TIMOR ORIENTAL		
Posición relativa a Timor Oriental	25/06/96	96/407

FUENTE: Dominique Fabre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère de Sécurité Commune (PESC)*, N° 775-776, noviembre, 1996, pp. 117-119.

Tabla N° 2 LAS ACCIONES COMUNES DE LA CE/UE DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE MAASTRICHT (hasta el 30 de junio de 1996)		
TITULO	FECHA	DECISION PESC. N°
EX-YUGOSLAVIA		
- Culinación progresiva de la administración de Mostar	26/07/96	96/476
- Fijación de la fecha de aplicación de la acción común 96/442	09/08/96	96/508
- Designación de un enviado especial de la UE en la ciudad de Mostar	15/07/96	96/442
- Apoyo al proceso electoral de Bosnia-Herzegovina	10/06/96	96/406
- Continuación del apoyo a la administración de la ciudad de Mostar	19/12/95	96/552
- Participación de la UE en las estructuras de puesta en marcha del acuerdo de paz para Bosnia-Herzegovina	11/12/95	95/545
- Continuación del apoyo a la administración de la ciudad de Mostar	04/12/95	95/517
- Apoyo a la canalización de ayuda humanitaria para Bosnia-Herzegovina	04/12/95	95/516
- Continuación del apoyo a la administración de la ciudad de Mostar	06/02/95	95/023
- Continuación del apoyo a la administración de la ciudad de Mostar	12/12/94	94/790
- Apoyo a la canalización de ayuda humanitaria para Bosnia-Herzegovina	12/12/94	94/789
- Apoyo a la canalización de ayuda humanitaria para Bosnia-Herzegovina	27/07/94	94/510
- Apoyo a la canalización de ayuda humanitaria para Bosnia-Herzegovina	16/05/94	94/308
- Apoyo a la canalización de ayuda humanitaria para Bosnia-Herzegovina	07/03/94	94/158
- Apoyo a la canalización de ayuda humanitaria para Bosnia-Herzegovina	20/12/93	93/729
- Apoyo a la canalización de ayuda humanitaria para Bosnia-Herzegovina	08/11/93	93/603
SURAFRICA		
- Apoyo al proceso de transición democrático y multirracial	06/12/93	93/678
REGION DE LOS GRANDES LAGOS		
- Designación de un enviado especial a la región	15/07/96	96/441
- Designación del enviado especial a la región	25/03/96	96/250
FACTO DE ESTABILIDAD		
- Conferencia de lanzamiento del Pacto de Estabilidad	14/06/94	94/367
- Conferencia de lanzamiento del Pacto de Estabilidad	20/12/95	93/728
PROCESO DE PAZ EN EL MEDIO ORIENTE		
- Apoyo al proceso de paz y observación de las elecciones del Consejo palestino	25/09/95	95/403
- Apoyo al proceso de paz	01/06/95	95/205
- Apoyo al proceso de paz	19/04/94	94/276

TITULO	FECHA	DECISION
NO PROLIFERACION - Preparación de la Conferencia del TNP de 1995	25/07/94	94/509
ELECCIONES PARLAMENTARIAS RUSAS - Envío de una misión de observadores	09/11/93	93/604
MINAS ANTIPERSONALES - Acción relativa a minas antipersonales - Acción relativa a minas antipersonales	25/03/96 12/05/95	96/251 95/170
KEDO - Participación de la UE en la Organización para el desarrollo energético de la península coreana (KEDO)	05/03/96	96/195
BIENES CON DOBLE USO - Control de exportaciones de bienes de doble uso - Control de exportaciones de bienes de doble uso - Control de exportaciones de bienes de doble uso - Control de exportaciones de bienes de doble uso - Control de exportaciones de bienes de doble uso	27/06/96 16/02/96 10/04/95 10/04/95 19/12/94	96/423 96/173 95/128 95/127 94/942

FUENTE: Dominique Fabre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, N° 775-776, noviembre, 1996, pp. 120-123.

TABLA N° 3 POSICIONES Y ACCIONES COMUNES ADOPTADAS EN EL MARCO DE LA PESC SEGUN LA REGION O EL PAIS IMPLICADO EN ELLAS (cifras en porcentaje sobre el total de posiciones y acciones comunes)		
REGION/PAIS	POSICIONES COMUNES (TOTAL=25)	ACCIONES COMUNES (TOTAL=35)
Yugoslavia	40	47,1
PECO	0	5,9
Ex-URSS (incluida Rusia)	4	2,9
África	32	8,5
Medio Oriente	0	8,8
Asia	4	2,9
América Latina	8	0
Temáticas transversales	12	23,5
TOTAL EN PORCENTAJE	100	100

FUENTE: A partir de los Tablos N° 1 y 2.

Al permanecer como un ámbito objeto de la cooperación intergubernamental y no de la integración propiamente dicha, la PESC es permeable y cristalizadora de los intereses nacionales de los Estados miembros de la CE/UE. Prueba de ello fue precisamente la inclusión de una cláusula de *opting out* en el Tratado de Maastricht, en cuanto a acciones comunes se refiere (artículo J3)⁸⁴. Dicha permeabilidad dificulta la construcción de posiciones y acciones comunes, en especial porque los procedimientos mismos de la cooperación intergubernamental favorecen las *posiciones de compromiso* y no las *posiciones intermedias* entre los participantes de la PESC⁸⁵. Una posición intermedia es aquella que se construye sobre los mínimos denominadores comunes de las posiciones nacionales, pero sin que ellas se modifiquen en absoluto en el curso de los procedimientos de la PESC. Así no funciona el segundo pilar de la Comunidad. Como ya se señaló, las tareas del grupo de corresponsales, de los grupos de trabajo y del Comité Político permiten que en el transcurso de los diferentes encuentros se vayan ajustando las posiciones nacionales iniciales sobre la base de las opiniones de los otros miembros. Esto permite llegar a acuerdos de compromiso, que son siempre mucho más difíciles de lograr, pues para ello es preciso conciliar intereses estratégicos y visiones del mundo diversos, y no siempre coincidentes. Basta imaginar la dificultad para conciliar el proatlantismo inglés con el nacionalismo-europeísta francés. O los roces que surgen entre los países mediterráneos de la Comunidad que

⁸⁴ Aunque, según el tratado, un Estado miembro sólo puede descomprometerse con la aprobación de los otros miembros, a través de un pronunciamiento del Consejo de ministros. Solución que no deja de ser problemática, porque de nuevo plantea la dificultad de conciliar las diferentes posiciones nacionales al respecto.

⁸⁵ Nutall, *Op. Cit.*, pp. 32-33.

quisieran una proyección europea hacia esa cuenca, y Alemania que preferiría mirar hacia Europa Central y Oriental⁸⁶.

La permeabilidad a las preferencias nacionales hace también difícil la formulación de la PESC, en tanto que las prioridades de las agendas de la política exterior de los países miembros se siguen definiendo fundamentalmente en función de los respectivos intereses nacionales y no necesariamente en función de los intereses comunitarios. Por ejemplo, los Estados miembros son bastante sensibles al hecho de cómo su posición dentro de la Comunidad es fortalecida o debilitada por la proyección comunitaria hacia un escenario geográfico específico (Francia y España, por ejemplo, consideran que la acción comunitaria hacia el Mediterráneo los fortalece, mas no hacia Europa del Este; Alemania, considera justo lo contrario).

Algunas veces, además de permeable, la PESC parece sensible y vulnerable frente a los intereses nacionales de los Estados más fuertes (Francia y Gran Bretaña), con tradición de potencias en el sistema internacional y sin limitaciones en su proyección externa (Alemania). Estos Estados son renuentes a cooperar cuando las opciones que se debaten a nivel comunitario no coinciden con sus intereses. Es decir, la dimensión extracomunitaria de un Estado (el nivel de relaciones privilegiadas que éste pueda tener por fuera de la Comunidad), influye en su voluntad de participación dentro del marco colectivo⁸⁷. Francia, por ejemplo, a través de demostraciones de fuerza y de independencia, como las pruebas nucleares realizadas en el

⁸⁶ Una aproximación completa de las diferentes prioridades geográficas comunitarias se encuentra en: Fazio Vengoa, "La política exterior de la integración...", *Op. Cit.*

⁸⁷ Barbé, *Op. Cit.*, p. 55.

Pacífico a finales de 1995 –acción que no fue consultada a sus socios europeos y que fue considerada un verdadero desafío a la eurosolidaridad–, necesitó recordarles a sus homólogos europeos que la influencia en el exterior y la autonomía son elementos centrales de su identidad nacional. Aunque a veces Estados débiles también pueden asumir posiciones no cooperativas, sobre todo cuando hay una sensibilidad intensa frente a un tema en cuestión. Fue el caso de Grecia, en febrero de 1994, cuando decidió unilateralmente imponer un embargo comercial contra Macedonia, sin tener en cuenta las protestas de los demás miembros sobre esa actuación no concertada, que por cierto violaba la política comercial común⁸⁸.

Es cierto que los procesos que vinculan a los diferentes funcionarios de las cancillerías nacionales para la formulación de la PESC (grupos de trabajo, Comité Político, corresponsales, etc.) han contribuido a acercar posiciones, porque la dinámica de las reuniones ha generado una especie de presencia diplomática *intra-muros* permanente. Sin embargo, la verdad es que todavía son pocos los funcionarios nacionales de cada país que forman parte de este proceso de coordinación. Entonces, a veces, por simple falta de información y sensibilidad frente a las preocupaciones de otros miembros de la CE/UE, pueden tomarse posiciones nacionales que contradicen una política común que se ha gestado al nivel de la cooperación intergubernamental a partir de la *comunidad de información*. Por ejemplo, los jefes de gobierno que tienden a intervenir cada vez más en la política exterior de sus países y que tienen poco contacto con los funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores de

⁸⁸ Ryba, *Op. Cit.*, pp. 74-75.

menor jerarquía, pueden no estar al tanto de posiciones comunes que se negocian en los niveles inferiores de las cancillerías y hacer una declaración que vaya en contravía de lo pactado mancomunadamente⁸⁹.

Incluso en el seno de la ONU, donde la cooperación intergubernamental europea se asume ejemplar, los consensos pueden romperse. Así ocurrió, entre 1990 y 1995, en las votaciones de la Asamblea General sobre resoluciones relacionadas con el desarme y la descolonización. Ciertas problemáticas regionales o asuntos concretos que tocan la sensibilidad de determinados Estados europeos llevan a romper la disciplina de grupo en las votaciones. Gran Bretaña, por ejemplo, en ciertas resoluciones parece no poder asumir posiciones contestatarias frente a Estados Unidos y evitar alejarse de la votación de sus socios europeos⁹⁰. Por lo tanto, la disciplina colectiva de la UE en el seno de la Asamblea General de la ONU se mantiene con facilidad sólo en los asuntos que son menos polémicos dentro de esta organización internacional, es decir, aquellos que se aprueban por lo general por unanimidad (asuntos económicos; jurídicos; y sociales, humanitarios y culturales).

Teniendo en cuenta lo anterior, por lo general, la actuación en

⁸⁹ Nuttall, "Unionistes et pragmatistes", *Op. Cit.*, p. 31.

⁹⁰ Entre 1990 y 1995 fueron dicentes al respecto las resoluciones sobre la prohibición del uso de armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y las profundidades marítimas; la función de la ciencia y la tecnología; la creación de una zona de paz en el Océano Índico; la descolonización; y la condena del apartheid en Sudafrica. A veces, sobre todo en temas que tienen que ver con el desarme, Francia tiende a asumir la misma posición inglesa y estadounidense. Otras resoluciones polémicas son las relacionadas con el fin del bloqueo en Cuba, la descolonización, la isla caribeña de Mayote (ex-colonia francesa) o la cuestión palestina.

bloque unitario es posible sólo en la medida en que los intereses nacionales involucrados en un determinado asunto o área geográfica sean débiles. Por eso las posiciones y acciones comunes tienden a surgir con mayor facilidad frente a problemáticas que comprometen áreas no prioritarias para los diferentes países europeos (Sudáfrica, Ruanda, Haití, Nigeria, Burundi, Centroamérica). Diciente es el hecho de que Centroamérica, área alejada de Europa y frente a la cual no había grandes intereses nacionales en juego, fue, desde antes de la creación de la PESC en Maastricht, un caso ejemplar de buen funcionamiento de la cooperación intergubernamental⁹¹. Aunque a veces también las posiciones o acciones comunes resultan simplemente de una comunidad natural de intereses o visiones que no exigen un mayor esfuerzo de cooperación intergubernamental. Buena parte de las votaciones homogéneas en la ONU, por ejemplo, no son resultado tanto de una intensa cooperación intergubernamental como del hecho de que *per se* los diferentes miembros de la Comunidad no están divididos en una amplia gama de asuntos y de principios que allí se discuten (derechos humanos, libertades individuales, respeto a la soberanía, etc.).

No debe extrañar, pues, la dificultad para adoptar posiciones y acciones comunes eficaces y a tiempo en el seno de la Comunidad, pues siempre hay una exigencia de conciliar intereses nacionales disímiles, a través del *voto unánime*. A veces, cuando no se logran posiciones y acciones comunes, la *parálisis europea* es compensada por el activismo de algunos Estados. Francia, por

⁹¹ Gilles Luesse. "Retour remarqué de l'Espagne et du Portugal". en *Le Monde Diplomatique*, marzo, 1997, pp. 16-17.

ejemplo, brilló con luz propia en el Medio Oriente y en China en 1997, mientras la Comunidad no logró hacer allí mayor presencia. Esas actuaciones autónomas, que no se hacen a través de Europa, van también en detrimento de la construcción de *la voz en común*, pues confirman la voluntad de algunos Estados de mantener su voz en común independiente en el plano internacional.

Ahora bien, el sistema de cooperación intergubernamental que funciona en la práctica en materia de PESC es sumamente complejo (grupos de trabajo, Comité Político, corresponsales, Coreper, reuniones del Consejo de ministros). En suma, se necesita mucho tiempo para poder transitar por todas las etapas que requiere el logro del consenso. De esa manera, el sistema establecido corre el riesgo de hundirse y embrollarse cuando se trata de tomar posiciones frente a asuntos que no están programados dentro de la agenda⁹². Es por eso que en casos complejos de crisis internacional, como la de Ruanda y la ex-Yugoslavia, la CE/UE no logra actuar con rapidez y eficiencia, dejándole el espacio abierto a Estados Unidos para que capitalice a su favor los fracasos europeos. En Ruanda, por ejemplo, la Comunidad sólo adoptó una posición común seis meses después de que estallara el conflicto.

Esa misma dificultad de actuación fue clara en el caso yugoslavo, donde la CE/UE no logró rápido la convergencia de los análisis estratégicos nacionales y perdió el monopolio diplomático de la solución a la crisis, que finalmente surgió de la acción de un concierto de naciones (el grupo de Contacto) liderado por Estados Unidos (acuerdos de Dayton). Esta misma lentitud al

⁹² Nutall. "Unrealists et pragmatists", *Op. Cit.*, p. 33.



actuar en el ámbito internacional, limitó la capacidad de Europa para cumplir un papel importante en la reciente escalada del conflicto en el Medio Oriente. Pese a que en un comienzo los palestinos se dirigieron con grandes expectativas a la CE/UE para que ella tuviera un papel mediador (julio y agosto de 1997), rápidamente ellos se dieron cuenta de la incapacidad europea para solucionar grandes crisis y volcaron todas sus expectativas en Estados Unidos, cuya acción diplomática, a través de la Secretaría de Estado (septiembre de 1997), opacó la presencia desde octubre de 1996 del emisario especial de Europa a la región.

Esta dificultad para actuar con rapidez, ante procedimientos tan complejos, se ve agravada por la ausencia de un verdadero motor de la PESC. El Consejo Europeo, que según el Tratado establece las directrices de la PESC, en realidad no se ha constituido en motor de la misma. Su papel en materia de PESC no ha sido perceptible. Considerando que dicho Consejo se reúne sólo cada seis meses para discutir múltiples asuntos, la elaboración de una PESC con visión de largo plazo es prácticamente imposible. No existen ni los medios de planificación ni las instituciones permanentes para ello. Por esa razón, muchos se quejan y no entienden la ausencia de iniciativa real con relación a ciertos países o áreas que deberían ser prioritarios dentro de una "agenda comunitaria". Por ejemplo, no se explica cómo se abandonó por mucho tiempo el asunto de Chipre a la diplomacia norteamericana, teniendo en cuenta la vocación de esta isla de adherir a la CE/UE. Tampoco se entienden los silencios y la inacción extendidos con relación a los problemas en Turquía y en Argelia⁹⁵. Por supuesto, aquéllos no son sólo

⁹⁵ Pierre Lellouche, "Le besoin d'un 'supplément d'âme'", en Dominique Fabre (comp.),



producto de la ausencia de un órgano planificador de la PESC o de la falta de sensibilidad europea frente a dichas problemáticas. Al contrario, precisamente por la sensibilidad de ciertos miembros de la Comunidad frente a las crisis en esos escenarios geográficos es que la acción comunitaria no puede llevarse a cabo. (Francia, por ejemplo, parece no querer discutir el caso argelino, que según los funcionarios franceses es sumamente complejo).

Nisiquiera frente a las áreas más prioritarias para la Comunidad, frente a las cuales se han logrado desarrollar agendas separadas (Agenda Transatlántica para los Estados Unidos y Agenda 2000 para los PECC), la construcción de visiones de largo plazo es sencilla. Fundamentalmente porque la PESC recae sobre órganos de naturaleza intergubernamental (Consejo de Ministros y Consejo Europeo), donde la formulación de las agendas y su desarrollo depende sobre todo del entrecruzamiento de los intereses nacionales de los países de mayor peso dentro de la Comunidad o los más sensibles frente a una temática o región en cuestión. Por ejemplo, la relación con Estados Unidos depende bastante de las tendencias dominantes que imperan en un momento dado entre los Estados más fuertes de la Comunidad, que son al mismo tiempo los más sensibles en la relación con los norteamericanos (Francia, Alemania y Gran Bretaña). Así, cuando las posiciones nacionales de los tres grandes dentro de la Comunidad no coinciden, la estrategia de relacionamiento frente a Estados Unidos tiende a ser ambigua y carente de uniformidad. La situación es particularmente comprometedor cuando Alemania no puede desempeñar su papel de árbitro

Problèmes politiques et sociaux, La Politique Étrangère et de Sécurité Communautaire (PESC), N° 775-776, noviembre, 1996, p. 89.

entre intereses divergentes de ingleses y franceses frente a Washington⁹⁴.

Por estas razones, varios europeos estiman que la comunidad de información no es suficiente para desarrollar una diplomacia preventiva no-reactiva y que, por lo tanto, es necesario perfeccionar el proceso de elaboración de la PESC. En el proceso de concepción de ésta hay que dotar a la Comunidad de una capacidad para analizar y definir prioridades (es probable que la nueva unidad de análisis y planificación, contemplada en el nuevo Tratado de Amsterdam, pretenda aportar algunas soluciones al respecto). También se requiere simplificar un poco los procesos de decisión y quizá pensar en mecanismos que le permita actuar a algunos miembros, aun cuando la unanimidad no sea posible⁹⁵.

De igual manera, es preciso despejar la confusión que existe sobre los nuevos instrumentos creados en Maastricht en materia de PESC, es decir, la posición y la acción común. Quizá porque el mismo Tratado no los definió muy bien, en la práctica ambos suelen confundirse mutuamente. A veces, por razones prácticas, se acude a las posiciones comunes para emprender acciones comunes; otras veces, las acciones comunes sirven para emprender medidas administrativas. Basta revisar las acciones comunes emprendidas para darse cuenta de que son de muy diversa naturaleza. La confusión es tal que muchas veces se prefiere acudir a los viejos instrumentos clásicos de la cooperación política europea, es decir, a las declaraciones y el

⁹⁴ Heiga Hatzendorf, "Le triangle stratégique Paris-Bonn-Washington", en *Revue française de politique étrangère*, París, Institut Français des Relations Internationales, otoño, 1996, N° 3/56, p. 533.

⁹⁵ Fries, *Op. Cit.*, p. 97.



diálogo político. Esto resulta paradójico, ya que Maastricht ni siquiera menciona esos instrumentos, pero en la práctica son los que más se utilizan; a tal punto que la proyección de Europa en el mundo es calificada como una *diplomacia de declaraciones*⁹⁶, que conduce a acciones de poca trascendencia. En el caso yugoslavo, principal preocupación de los europeos a nivel comunitario en estos años, ni la acción comunitaria en la ciudad de Mostar ni la ayuda a los refugiados en Bosnia —las dos únicas acciones tomadas en el marco de la PESC—, fueron definitivas para darle otro rumbo al conflicto.

5. La Europa eusmismada

Tal cual se ha abordado el complejo proceso de construcción de la Europa comunitaria y su proyección en el mundo, la CE/UE podría definirse también como un conjunto de redes complejas que comunitariza a los países miembros, a tal punto que no permite que Europa se refracte hacia el exterior con facilidad. Es decir, la CE/UE, en tanto conjunto de redes múltiples, contiene una gran cantidad de energía en su interior que no logra irradiar con facilidad hacia afuera, en la medida en que la comunitarización actúa como una fuerza centrípeta que atrae a los países miembros de la Comunidad hacia el espacio europeo.

Esta tendencia al autocentramiento, ya había sido señalada con anterioridad en materia económica por académicos como Alain Lipietz, quien en 1990 escribió un artículo en el que señalaba que Europa occidental tiende a desarrollar un comercio

⁹⁶ Philippe Willaert, "Le mauvais fonctionnement de la PESC", en Dominique Fabre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, N° 778-779, noviembre, 1996, p. 96.

autocentrado⁹⁷. Los puntos y las conclusiones principales señalados en ese artículo, sobre la base de estadísticas que iban hasta 1986, siguen siendo vigentes hoy. Haciendo abstracción del comercio intrarregional, la participación de la CE/UE en las exportaciones e importaciones mundiales totales, sin incluir las que se llevan a cabo entre los países de la Comunidad, decreció desde 1960 hasta 1994 (cfr. Tablas N^o 4 y 5)⁹⁸. En cambio, tal como lo subrayó Lipietz, el comercio intrarregional viene en aumento desde los años sesenta. Esa tendencia no declinó en los diez años que van de 1985 a 1994 pues, tal como se aprecia en las estadísticas reveladas por Eurostat, los Estados y la Comunidad en su conjunto concentran una cantidad creciente de sus exportaciones e importaciones en el mercado comunitario y en el de la AELC (cfr. Tablas N^o 6 y 7).

Año	Participación CE/UE	Participación Estados Unidos	Participación Japón
1960	28,9	23,2	4,4
1970	24,6	19,6	8,6
1980	20,8	15,2	9,0
1990	20,7	15,4	11,3
1991	19,9	16,0	11,0
1992	20,0	15,8	12,0
1993	19,7	15,9	12,4
1994	19,6	15,6	12,0

FUENTE: Anuario estadístico de comercio exterior e importaciones de los Estados Unidos, 1950-1994. Base de datos, 1996.
* Las exportaciones e importaciones mundiales son las que se obtienen al restar las que se hacen en el comercio intra-CE/UE.

⁹⁷ Lipietz, Op. Cit.

⁹⁸ Por tratarse de estadísticas recogidas por Eurostat en 1994, aún no están contemplados dentro de la CE/UE los últimos tres miembros de la Comunidad que se incorporaron en 1995 (Austria, Finlandia y Suecia). Sin embargo, aun incluyéndolos, la participación de Europa en las exportaciones e importaciones totales mundiales disminuye.

Año	Participación CE/UE	Participación Estados Unidos	Participación Japón
1960	30,2	16,8	4,3
1970	26,2	18,1	8,0
1980	21,7	16,5	9,3
1990	22,2	19,2	8,0
1991	22,4	18,7	8,7
1992	21,7	18,9	8,0
1993	21,1	20,0	8,0
1994	19,8	20,0	7,9

FUENTE: Anuario estadístico de comercio exterior e importaciones de los Estados Unidos, 1950-1994. Base de datos, 1996.
* Las importaciones e importaciones mundiales son las que se obtienen al restar las que se hacen en el comercio intra-CE/UE.

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
EUROPA 12	50,2	50,4	50,9	50,8	50,2	51,2	51,9	51,5	50,0	50,2
Bélgica-Luxemburgo	20,7	20,5	21,8	21,7	21,1	20,7	20,8	20,9	20,7	20,4
Dinamarca	44,8	46,8	48,7	49,8	50,7	52,0	51,1	51,0	50,1	50,2
Alemania	35,9	34,5	32,7	31,2	30,9	31,4	33,0	34,2	39,5	40,2
Grecia	51,5	60,8	62,5	64,4	65,0	64,2	64,0	65,0	66,0	64,2
España	51,5	61,5	59,5	61,0	62,3	65,8	67,3	66,0	62,2	64,8
Francia	55,8	57,9	61,4	61,6	61,6	62,8	63,0	63,1	57,7	56,5
Irlanda	67,7	72,5	74,1	71,8	70,0	70,0	70,0	70,7	68,1	68,0
Italia	48,7	51,8	55,2	57,3	56,0	58,4	59,2	57,9	53,5	55,8
Países Bajos	52,5	51,1	50,0	50,0	50,3	51,1	50,9	50,9	54,5	54,8
Reino Unido	55,3	61,6	61,4	61,4	62,1	64,3	65,9	65,7	65,2	65,4
Estados Unidos	46,9	46,2	45,5	45,5	45,5	45,0	46,7	46,0	42,0	44,2

FUENTE: Anuario estadístico de comercio exterior e importaciones de los Estados Unidos, 1965-1994. Base de datos, 1996.

FUENTE: Datos de 1975 de la publicación de la Dirección General de Estadística de la Unión Europea sobre el comercio exterior e importaciones. Para el resto de los años se han utilizado las estadísticas de la CE/UE. Fuente: Eurostat, 1996. Disponible en <http://www.ec.europa.eu/eurostat>.

Para Lipietz, el *autocentrismo* de Europa a nivel comercial tiene muy poco que ver con un *proteccionismo* europeo hacia afuera. Al contrario, es un *autocentrismo* que resulta de la aplicación del mercado único y del Sistema Monetario Europeo (SME).

Según él, el peso hegemónico de Alemania le permite a ésta comportarse como un *ministro de economía del conjunto de Europa*. Regula, en particular, las tasas de "ajustes monetarios" en el seno de la SME, y su propia política monetaria restrictiva obliga a todos sus socios a mantener tasas de interés excesivas. Rechazando tanto su propia reactivación, como la devaluación competitiva de sus socios, Alemania condena a estos últimos a oscilar entre el estancamiento y el déficit con respecto a ella. Dicho de otra manera, "Alemania se reserva el mercado de sus socios como una amplia salida a sus propios productos, y los condena al mismo tiempo a no poder ampliar estos mismos mercados, quedándose así encerrados en una trampa a mediano plazo"⁹⁹.

TABLA N.º 7
EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES INTRA-EUROPEAS
(Como % del total de las exportaciones por destino, en dólares)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
EUROPA-12	55,5	57,9	58,9	58,2	55,3	50,0	55,9	59,5	56,8	57,2
Bélgica-Luxemburgo	88,8	73,1	72,1	71,6	69,1	70,8	73,6	71,5	70,0	68,9
Dinamarca	20,7	25,2	25,6	25,7	22,3	22,9	24,2	25,4	24,5	24,0
Alemania	23,1	24,3	24,6	25,4	25,4	24,3	21,6	21,8	21,2	20,2
Francia	28,1	28,3	27,0	27,5	27,3	24,1	24,1	25,4	22,1	24,4
España	27,9	21,3	22,0	26,5	26,4	28,8	27,7	23,3	22,0	23,2
Irlanda	1,9	2,6	2,8	2,2	2,1	2,0	2,4	2,9	2,8	2,9
Países Bajos	22,2	23,4	21,8	21,7	20,2	21,4	20,6	22,4	22,1	20,5
Italia	27,2	25,6	26,6	27,6	26,9	27,6	27,9	29,2	25,5	26,6
Reino Unido	25,6	21,0	22,9	21,8	22,2	20,0	20,0	20,1	20,5	20,2
Portugal	16,3	18,0	21,5	22,1	22,0	20,1	22,0	23,9	21,8	21,1
Estado Unidos	47,2	49,6	51,1	52,3	51,4	51,5	53,5	51,1	52,0	50,0

NOTA: Fuente: Autor, a partir de los datos de comercio exterior del Banco Europeo de Estadística, 1986-1994, Bruselas, Europa, 1996.

NOTA: Desde 1992, con acuerdo de la Comisión Europea, la publicación de datos comerciales sobre comercio intra-europeo, tuvo lugar una profunda revisión de los estadísticos de la CE/EE. Hasta el momento no ha sido posible establecer la cifra definitiva de 1992 y 1994 con respecto a los datos estadísticos publicados.

⁹⁹ Vale la pena recordar que Alemania extrae el 33% de su superávit comercial total del resto

Por su parte, los otros países europeos intentan equilibrar a cualquier precio sus balanzas comerciales deficitarias con Alemania¹⁰⁰. Privados de la posibilidad de modificar sus paridades cambiarias por las reglas del SME, son muy pocas las alternativas que les quedan. Una opción es obtener de las restantes regiones del mundo los medios para pagar sus importaciones de Alemania: importando poco y exportando mucho. Otra, es jugar la carta de los bajos salarios (Europa meridional) o la carta del control, socialmente negociado, de las nuevas tecnologías (Europa escandinava), para tratar de ser más competitivos en la economía mundial. Por último, existe la posibilidad de especializarse en ciertos productos en los que los alemanes no poseen ventajas comparativas, para dirigirlos hacia ese mercado¹⁰¹. Bajo esas circunstancias, tal como lo afirma Lipietz:

"El gendarme alemán siempre obliga a los demás países a entrar en austeridad. En realidad, el crecimiento en Europa está limitado estrictamente por el crecimiento de la economía más competitiva, y por lo tanto excedentaria: la de Alemania [...] Los socios de Alemania deben velar por sus propios déficits con relación a ésta, y así el conjunto de Europa está condenado al estancamiento interno y no puede desempeñar un papel motor para el resto del mundo [...] Se acaba el

de Europa. Desde 1980 hasta 1994, Alemania sólo ha tenido déficits comerciales con Países Bajos e Irlanda.

¹⁰⁰ Sólo tres países, Dinamarca, Irlanda y Países Bajos, tuvieron superávit comercial con Alemania por más de tres años consecutivos entre 1980 y 1994.

¹⁰¹ Según Lipietz, *la carta proteccionista se juega muy pocas veces*. Por lo general, sólo cuando Europa no puede compensar con *la carta social o tecnológica*, la superioridad organizativa de los japoneses y la competencia de algunos países que explotan fuertemente su mano de obra. De allí el proteccionismo europeo contra los automóviles japoneses o los textiles asiáticos.

tiempo de la Europa-taller que inundaba al mundo con sus productos manufacturados e importaba de las zonas menos desarrolladas sus materias primas industriales o alimenticias. Europa se encamina hacia una especie de autosuficiencia de hecho. La posibilidad de este autocentramiento se da por la diversidad interna de Europa: tiene, a la vez, países de alta tradición manufacturera, nuevos países industrializados sobre sus costas mediterráneas, grandes planicies de clima templado, e incluso reservas de energía fósil¹⁰².

Ahora bien, la tendencia al autocentramiento y la dificultad para refractar al exterior la energía que contiene el proyecto comunitario, puede explicarse también en términos de lo que significa y cuesta, no sólo en términos monetarios sino también de esfuerzos y empleo de todo tipo de recursos, la construcción de una Comunidad/Unión. En cuanto a la significación del proyecto, más allá del viejo motor político de la integración (la Comunidad como vehículo para devolverle a Europa su lugar central en la escena mundial) debe tenerse en cuenta que la CE/UE es un *espacio regional de sentido*, al cual apelan hoy sus respectivos Estados miembros, y quizá también los Estados europeos que aún no lo son. Por espacio de sentido debe entenderse "una comunidad de valores y de intereses implícitamente definidos por sociedades que no son iguales entre sí ni son homogéneas, pero que aspiran a proyectarse colectivamente sobre la escena mundial con fines estratégicos y de identidad"¹⁰³. Según Zaki Laïdi, la globalización, al tiempo que amplía los espacios de acción, representa una amenaza a las

¹⁰² Lipietz, *Op. Cit.*, pp. 31-32.

¹⁰³ Zaki Laïdi, "¿Por dónde estamos? ¿A dónde vamos?...", *Op. Cit.*, pp. 11-20.

identidades locales e individuales, ahora carentes de sentido, es decir, de principios ideológicos que guíen la acción. Por esa razón, ante un desbalance entre oferta y demanda identitaria, los espacios regionales tienden a convertirse en espacios de sentido. En esa medida, los procesos de globalización en la postguerra fría van acompañados de procesos de regionalización, porque la amenaza global permite siempre el redescubrimiento de problemáticas comunes a las regiones, independientemente de sus particularismos. Bajo esa lógica, la región es una especie "de espacio intermedio entre lo nacional y lo mundial"¹⁰⁴, y "la integración un mecanismo de adaptación estatal a los procesos de globalización"¹⁰⁵.

Por lo tanto, resulta natural que Europa, al igual que otras regiones del mundo, le dé una gran prioridad e importancia a su región y a su integración, justo en el momento en que la realidad mundial le exige su inserción en el mundo globalizado. Europa es, entonces, una referencia común para varios países, que comparten los mismos problemas, mas no los mismos valores. Como diría Laïdi, puede que no exista una comunidad sobre lo que se quiere ser, pero sí existe una comunidad sobre lo que está en discusión. El proyecto comunitario es, a fin de cuentas, una forma particular de asumir la globalización; es decir, la CE/UE es la manera como ese espacio llamado Europa se adapta a los procesos de globalización. Es probable que esa comunidad de problemas sea la que finalmente delimite y ponga término a la ampliación incierta de la Comunidad, aunque en la retórica los actuales Estados miembros enfatizen

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 15.

¹⁰⁵ Conferencia de Pierre Grosser en la Universidad Externado de Colombia.

en una supuesta comunidad de valores (democracia y derechos humanos) para negarle la membresía plena a ciertos Estados que parecen no acoplarse a la matriz cultural europea (Turquía o Túnez, por ejemplo).

Por otra parte, está el costo de la construcción europea. Teniendo en cuenta la magnitud del proyecto comunitario, es lógico que éste absorba buena parte de los esfuerzos de proyección internacional de sus países miembros. El tiempo y los recursos de los que ellos disponen para pensar sus formas de articulación con el resto del mundo son limitados, y, dada la dimensión del proyecto Comunidad/Unión, buena parte de ellos se dirigen precisamente al proceso de construcción europeo. Este ensimismamiento involuntario, que resulta de las limitaciones de recursos a nivel nacional y la gran cantidad de energía que la CE/UE contiene en su interior (fuerza centrípeta) afecta a los diferentes miembros independientemente de su peso y de tamaño. Incluso a veces toca también a las instituciones comunitarias cada vez más atrapadas por los problemas de todo orden que aparecen a medida que avanza la integración.

La absorción de los países miembros por parte del proyecto comunitario es evidente en los países de menor peso y más pequeños dentro de la Comunidad (Portugal, Grecia, Luxemburgo, Bélgica, Irlanda). Dichos países vuelcan buena parte de sus expectativas en el escenario europeo, porque consideran que a través de las instituciones europeas ellos pueden adquirir mayor peso, prestigio y posibilidades de liderazgo en la escena mundial. Pero paradójicamente, al volcar todas sus prioridades en Europa, parecen perder claridad sobre el tipo de articulación que desean con el resto del mundo. Más bien, da la impresión de que para ellos lo importante es no

quedar al margen de la Unión, a medida que se profundiza la integración.

Menos evidente, la tendencia afecta también a los países con un peso medio en Europa. De otra manera, por ejemplo, sería difícil entender por qué Italia, un país que otrora tuvo una política exterior activa en el mundo en desarrollo, canaliza hoy todos sus esfuerzos a tratar de cumplir con las metas de convergencia para formar parte de la UEM, fijando sus ojos en la Comunidad y modificando buena parte de sus antiguas prioridades geográficas en la agenda de su política exterior. O por qué España, un país que quiso aprovechar sus vínculos históricos con América Latina para convertirse en el puente entre los demás europeos y los latinoamericanos, sobre todo a través de las cumbres iberoamericanas, le otorga ahora una importancia marginal a los asuntos de América Latina. No pudiendo modificar la pirámide de prioridades de la Comunidad en materia de política internacional, en la que América Latina forma parte de la base y no de la punta, en la actualidad los españoles parecen volcarse cada vez más sobre los complejos asuntos europeos¹⁰⁶.

Ni siquiera Francia y Gran Bretaña, tradicionalmente celosas de su soberanía nacional y con aspiraciones de potencia en la escena mundial, han podido estar al margen de la tendencia al ensimismamiento. Francia, un país grande dentro de la Comunidad y dotado de una gran cancillería, hace poco se vio en la necesidad de montar una oficina de coordinación Bruselas-

¹⁰⁶Tal como lo afirma Gilles Luneau, las últimas cumbres iberoamericanas se han caracterizado por la dispersión de la agenda, la lista de buenos propósitos y la ausencia de resultados concretos. Gilles Luneau, *Op. Cit.*, marzo, 1997, pp. 16-17.

París, dado el volumen de tareas que implica la relación con la Comunidad. Además, desde 1989, París ya no puede jugar solo muy bien *la carta del Este* que en otros tiempos le permitió proyectarse como un país semidesligado de la OTAN. Con una Alemania más independiente y menos sumisa a los franceses, los franceses necesitan de la CE/UE. Para muchos funcionarios de ese país, la grandeza europea y la grandeza de Francia son dos propósitos que van de la mano¹⁰⁷. Este supuesto obliga a los franceses a replantear sus prioridades, a tal punto que ya comienzan a disminuir su presencia en ciertas regiones. Por ejemplo, en 1997 comenzó el retiro del 40% de las tropas francesas instaladas en África (Centroáfrica, Chad, Gabón, Costa de Marfil, Togo, Islas Comores), donde la acción y la política exterior francesa han sido a veces controvertida.

Lo mismo le ocurre a los ingleses, cada vez más de acuerdo en que los sucesos del continente los afectan y que es mejor tratar de influirlos, en vez de quedarse parados observando las consecuencias. Por eso, Gran Bretaña quiere cada vez más estar en Europa, aunque su voluntad carezca del compromiso emocional de Francia o Alemania y aunque esté dispuesta a hacer menores sacrificios. El problema de Londres es su dificultad para emprender una política exterior multidireccional. Por eso, parece siempre atrapado en un dilema: querer estar comprometido con Europa e influirla, pero manteniendo cierta distancia y libertad de acción. De allí la impresión que se tiene de una Gran Bretaña "conectada en el cerebro de Europa, mas no en su corazón"¹⁰⁸.

¹⁰⁷ "A survey of France", en *The Economist*, noviembre 25, 1995.

¹⁰⁸ "Standing firm in Europe", en *The Economist*, abril 19, 1997.

Por último, las instituciones de la Comunidad también parecen ensimismadas. Un síntoma de esta comunitarización que vuelca a Europa sobre ella misma –entiéndase Europa en el sentido amplio de la palabra, es decir, considerando los países europeos no miembros de la CE/UE– fue la última reunión de las quince cabezas de gobierno de la Unión Europea en Amsterdam, en junio de 1997, que se centró en los dos grandes proyectos comunitarios: la moneda única y el ensanchamiento de la Unión.

La fijación de la Comisión Europea en la meta de la moneda única es tal que, pese a las dudas que aún persisten sobre su conveniencia económica¹⁰⁹, se considera que ya es preciso decidir algunos asuntos técnicos, como el diseño de las monedas *euro* y de la futura política de cambios externa común. En septiembre de 1997 ya comenzaba a hablarse de la necesidad de adelantar los plazos planteados en Maastricht para la aparición del *euro*, una vez que en marzo de 1998 se definan los Estados que formarán parte de la zona *euro*, so pena de poner en peligro excesivo el sistema monetario europeo durante el proceso de transición (marzo 1998-enero 1999) y de hacer tambalear al canciller Kohl en las elecciones alemanas por venir en 1998. La UEM y sus efectos colaterales parecen una verdadera obsesión europea, que absorbe buena parte de la atención no sólo de los funcionarios de Bruselas sino también de los funcionarios públicos nacionales de los países miembros de la Comunidad.

¹⁰⁹ Los alemanes temen que una flexibilización de los criterios de convergencia lleven a la creación de un euro débil en el mercado internacional de divisas. También se teme que la UEM incluya un riesgo de la moneda en la economía global de la CE/UE, en la medida en que los gobiernos nacionales perderán los instrumentos para impulsar sus economías (política, cambiaria, monetaria y fiscal), sino que ello signifique su traslado en la aldea comunitaria. Véase: Niblett, *Op. Cit.*, pp. 45-48.

Algunos afirman precisamente que el esquema de integración europeo se caracteriza por la formulación de metas cuyas consecuencias no se evalúan ni discuten demasiado, pero cuyos efectos nocivos se van contrarrestando a medida que van apareciendo¹¹⁰. Lo que pocos reflexionan, pero que ya fue insinuado por Lipietz, es que la UEM puede acentuar la tendencia al autacentramiento. Cada vez más restringida a hacer uso de los efectos keynesianos del gasto público, con un *euro* que limita la flexibilidad de las cotizaciones de las monedas nacionales y en ausencia de una política social común que comprenda transferencias estructurales hacia las zonas deficitarias, Europa corre el riesgo de limitar sus importaciones y desatar una competencia feroz entre sus miembros en materia de exportaciones.

La ampliación de la CE/UE, si bien le da una cierta proyección internacional a la Comunidad, tampoco pone límites claros al problema del ensimismamiento europeo. En primer lugar, porque la ampliación se piensa única y exclusivamente sobre el espacio de la Asociación Europea de Libre Comercio y de Europa Central y Oriental (con la excepción de Chipre). Esos dos espacios geográficos se han vuelto prioritarios en la "política internacional comunitaria", opacando la importancia de otras regiones y áreas que también reclaman una relación intensa con la Comunidad, en especial los países mediterráneos del África y los que pertenecen al pacto de Lomé. En los años noventa, el perfil de una Europa solidaria con el Tercer Mundo se ha modificado parcialmente en la práctica, sobre todo porque las

¹¹⁰ "Europe's single currency. Ready or not, here comes EMU", en *The Economist*, Londres, octubre 11-17, 1997, pp. 25-30.

iniciativas comunitarias hacia los países ACP y mediterráneos se caracterizan por una gran retórica y un intenso diálogo político, pero de pocos resultados prácticos. Desde la caída del muro de Berlín esas zonas parecen no ser de gran prioridad para los europeos¹¹¹.

Pese a historias compartidas, importantes brechas culturales existen entre la Europa comunitaria y el resto del Mediterráneo (por ejemplo, la fractura Islam-Occidente, o la fractura mundo árabe-mundo occidental); también hay frustraciones entre los países mediterráneos que no forman parte de la Comunidad, para quienes el haber colocado a Europa como una de sus prioridades geográficas en sus respectivas agendas de política exterior, no ha sido compensado con iniciativas como las que la CE/UE ha desplegado hacia los PECO. La respuesta de Europa a muchas de estas demandas ha sido la firma de acuerdos de asociación (Túnez) o el establecimiento de una Unión Aduanera (Turquía), que prevén la desaparición paulatina de barreras arancelarias. Estos acuerdos, que no contemplan el ingreso a la CE/UE de los países asociados, están fundados sobre el principio del libre cambio, lo cual no significa un mejor acceso de los países mediterráneos al mercado europeo. "La apertura del mercado va a resumirse en la apertura preferencial de los países del Sur a los productos europeos", según un informe sobre las relaciones entre Europa y el Mediterráneo, realizado por Agnès Chevallier e Isabelle Bensidoun¹¹².

Hay países como Turquía que se quejan de la indiferencia

¹¹¹ Fazio Vengoa, "La política exterior de la integración europea", *Op. Cit.*, pp. 54-56.

¹¹² *Le Monde*, octubre 2, 1997.

europea a sus demandas (desde los años setenta, los turcos han pedido su adhesión a la Comunidad) y que comienzan a redefinir parcial y paulatinamente sus prioridades geográficas en materia de política exterior (Turquía, por ejemplo, viene desarrollando una política exterior activa hacia las regiones de Asia Central de la antigua URSS). Desde luego, esto no significa que para los países mediterráneos Europa deje de ser una prioridad en su agenda (en un viaje a Alemania, en septiembre de 1997, el primer ministro turco seguía solicitando el apoyo de ese país, "históricamente amigo de Turquía", a la candidatura turca de adhesión a la CE/UE), pero sí abona el terreno para que esta región mediterránea comience a gravitar sobre otras regiones. En realidad, desde los años ochenta las iniciativas europeas hacia esta región parecen cada vez más débiles, al punto que ya no suscitan un gran interés ni siquiera para los países europeo-mediterráneos —como Francia, España, Italia, Grecia y Portugal—, precisamente los más interesados en impedir la germanización del proceso de construcción europeo¹³.

Tal como ocurre con el Mediterráneo, Europa parece darles cada vez menor prioridad a los ACP¹⁴. Las negociaciones del próximo acuerdo de Lomé no van a ser sencillas, en especial porque la ayuda al desarrollo está cada vez más condicionada. Aunque la atracción e influencia de la Comunidad sobre los países ACP es fuerte en virtud de la marginalidad y los limitados espacios de acción de estas excolonias, es probable que, en el mediano plazo y junto con los países mediterráneos, este círculo concéntrico comience también a gravitar alrededor de otros

¹³ Véase Hugo Fazio Vengoa, "La política exterior de la integración...", *Op. Cit.*, pp. 54-55.

¹⁴ *Ibid.*, p. 55.

polos o potencias medianas cercanas (la retirada francesa de África, contrasta con una política surafricana, y a veces estadounidense, cada vez más activa en la región).

Otro factor para tener en cuenta es que la ampliación de la CE/UE hacia el Este exigirá una mayor concentración de esfuerzos en el proyecto comunitario, por los múltiples retos que ella plantea a la Comunidad. Por ejemplo, ante la reciente perspectiva de incorporación de cinco países de Europa central y oriental, la Comunidad parece más preocupada por las problemáticas institucionales que surgirán de la membresía ampliada, que por los términos mismos de dicha ampliación¹⁵. En la reciente cumbre de Amsterdam se acordó no dar el paso definitivo a la incorporación de esos cinco países, hasta tanto no se estableciera cómo compensar a los países que, con la ampliación, perderán uno de los dos miembros que hoy tienen en la Comisión Europea¹⁶. Compensación por cierto curiosa si se tiene en cuenta que teóricamente los comisarios no actúan en nombre de una representación nacional sino en nombre de la Unión. De todas maneras, lo interesante es que la ampliación también puede volcar a Europa aún más sobre sus propios problemas y asuntos, es decir, aquellos asociados con la construcción de la Europa comunitaria.

¹⁵ Las instituciones europeas tambalean ante la perspectiva de una Comunidad de 25 miembros. Basta un solo ejemplo al respecto. La regencia de rotar la presidencia de la CE/UE cada seis meses sólo le permitiría a Francia, Gran Bretaña y Alemania asumir esas funciones una vez cada doce años y medio.

¹⁶ En Amsterdam se decidió no modificar el número actual de miembros de la Comisión Europea (20). Se piensa entonces que será preciso realizar una nueva ponderación de los votos en el seno del Consejo de ministros, que compense a los países que hasta el momento tenían más de un miembro en la Comisión Europea, y a establecer un mecanismo de dobles mayorías en las votaciones del Consejo de ministros (un número mínimo de votos que represente además un porcentaje mínimo de la población total de Europa).

A medida que se profundiza y avanza la integración comunitaria hacia la UEM, da la impresión de que la cohesión de la Europa comunitaria se debilita. Para efectos de la creación de un *euro* fuerte con relación al dólar y al yen, la Comunidad ha establecido un marco institucional antinflacionario, a través de los criterios de convergencia y de un pacto de estabilidad y crecimiento. Estos mecanismos pretenden asegurar la disciplina presupuestal y limitar el margen de maniobra de las políticas económicas de los Estados miembros, en especial la política fiscal y la monetaria. En esa misma medida, se constituyen en una prueba para hacerse miembro de la UEM.

Todavía es prematuro para saber en qué términos se llevará a cabo el proyecto de unión monetaria. El núcleo duro de la Comunidad insiste en que los cronogramas fijados en Maastricht deben llevarse a cabo, aunque por ahora un solo país, Luxemburgo, cumpla con todos los criterios de convergencia. Lo único cierto es que la aplicación de los criterios es cada vez más flexible, al punto que, de los cinco establecidos, hoy parece que sólo uno de ellos (un déficit de las finanzas públicas no mayor al 3% del PIB) será definitivo para determinar que países forman o no parte de la UEM¹⁷⁷. De acuerdo con el Tratado de Maastricht (artículo 104 E, párrafo a), en el momento de la última evaluación de los criterios de convergencia podrán hacerse ciertas concesiones para que entren países que no cumplan con todos los criterios. Así, un país que haya logrado

¹⁷⁷ El único país que no cumple y probablemente no cumplirá con ese requisito de aquí a mayo de 1998 es Grecia. Aún no hay plena certeza sobre cuáles son los países que finalmente formarán parte de la UEM, proyecto opcional más no obligatorio. Solo se sabe que algunos Estados ya han decidido no participar (Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia) y que Grecia probablemente no podrá calificar. Véase un buen análisis sobre la UEM en: "Europe's single currency, Ready or not, here comes EMU", Op. Cit. Londres, octubre 11-17, 1997, pp.25-30.

disminuir substancial y continuamente su déficit fiscal podrá entrar a la unión monetaria incluso aunque no haya cumplido con la meta de un déficit fiscal no mayor al 3% del PIB.

Parece que la flexibilidad en la aplicación de los criterios de convergencia será necesaria en mayo de 1998, cuando se decida quiénes sí y quiénes no formarán parte de la *zona euro*, pues para poder constituir la unión monetaria tendrán que conciliarse dos objetivos. Por un lado, crear una unión monetaria con una base geográfica lo suficientemente amplia como para que el *euro* tenga una verdadera identidad europea; si la UEM se limita a los países con una moneda fuerte, los miembros de la *zona euro* serán escasos y la unión monetaria no parecerá realmente europea, sino más bien producto de un proyecto franco-alemán. El segundo objetivo será evitar cualquier situación o medida que pueda aumentar el temor de la opinión pública alemana con relación a que el *euro* sea más débil que el marco alemán. Este pánico alemán no carece de fundamento, si se considera que Alemania ha invertido más de cincuenta años de esfuerzo para lograr la estabilidad de su moneda. La solución podría ser no limitar demasiado el número de miembros de la *zona euro*, flexibilizando un poco los criterios de convergencia, y concentrando todos los esfuerzos en la definición de la futura política monetaria del *euro*. En ese orden de ideas, lo importante no será tanto quiénes sean los potenciales miembros de la unión monetaria, sino qué política monetaria del Banco Central Europeo podrá darle al *euro* la misma estabilidad que hoy posee el marco alemán. Esto exige una coordinación muy estrecha de las políticas presupuestales y fiscales de los países miembros, razón por la cual las discusiones sobre el Pacto de Estabilidad fueron trascendentales.



Tanto la futura constitución de una *zona euro*, como la perspectiva de nuevas ampliaciones que podrían llevar a constituir la *Europa de los 21, los 26 o los 30*, afectarán aún más la naturaleza ambigua de la CE/UE y las futuras formas de proyección de ésta en el escenario internacional. El objetivo inicial de muchos eurófilos de avanzar cada vez más lejos en la integración, hasta culminar en una especie de Estado federal o gran Estado que agrupe a países con formas similares de organización social, niveles de vida y culturas, parece hoy una utopía que para hacerse realidad requeriría de una extraordinaria voluntad política. Más bien, la Europa del futuro inmediato parece llena de diferencias y contradicciones¹¹⁴. Tal como lo afirma Marie-Five Detœuf, para hacer frente a ellos, "los responsables europeos buscan definir las modalidades de una integración diferenciada que permita impulsar las ambiciones unitarias de los unos sin frustrar las necesidades de autonomía de los demás"¹¹⁵.

En esa perspectiva, todo indica que tanto la profundización como la ampliación del proyecto comunitario contribuirán poco a definir la identidad de Europa. Esto significa que las opciones finales de lo que podría llegar a ser la Europa comunitaria seguirán oscilando entre dos extremos, ambos de difícil realización: la Europa federal amplia, opción defendida por los alemanes, que parece casi imposible; y la Europa limitada a una gran zona económica, sin barreras internas y con unas instituciones que supervisan las libertades fundamentales, opción que defienden los británicos y los escandinavos, pero que

¹¹⁴Speech: From the Marshall Plan to the European Union 1947-1997, Valéry Giscard d'Estaing, Chairman of the Foreign Affairs Committee of the French National Assembly, Web site de la Unión Europea, <http://www.europa.eu.int>.

¹¹⁵Detœuf, *Op. Cit.*, p. 132.

todavía no tiene total aceptación en el resto de los miembros. Las posibilidades intermedias que se vislumbran dan pie a una Comunidad mucho más compleja, y quizá ambigua, que la que conocemos. Una Europa ampliada con poderes reducidos, y cuyos miembros se adhieren voluntariamente en áreas de cooperación e integración específica (*Europa a la carta*), es una posibilidad. Otra, una Europa ampliada y con poderes limitados, dentro de la cual los Estados interesados podrían persistir en su proyecto político y organizar una Comunidad federativa entre ellos; es decir, una especie de Comunidad europea federativa dentro de la Unión Europea (*Europa de solidaridades reforzadas*). En fin, el abanico de modalidades y posibilidades puede ser infinito: *Europa de geometría variable, Europa de velocidades variables, Europa de círculos concéntricos, Europa con un núcleo activo*.

La CIG que acaba de concluir con la firma del Tratado de Amsterdam da pocas luces sobre la futura evolución de Europa. Parece más bien que los europeos han optado por un modelo de integración que se va definiendo y que va resolviendo los problemas que surgen, a medida que se va recorriendo el camino. Por ahora, sólo se sabe que la *Europa de los 21* será prácticamente una realidad hacia el año 2000. Si la próxima CIG avanza en la realización de reformas más ambiciosas, entonces la CE/UE se acercará de nuevo a la primera opción, la de una Europa federal. En cambio, si las reformas futuras son mínimas o sólo de fachada, entonces la Comunidad se dirigirá hacia la constitución de una zona de libre comercio acompañada de la cooperación intergubernamental¹¹⁶. Pero el acercamiento a una

¹¹⁶Marie-Five Detœuf hace interesantes planteamientos sobre factores que pueden incidir en la evolución del proyecto comunitario: una, la imposibilidad de ponerse de acuerdo sobre reformas institucionales sino hay un consenso sobre la continuidad de la CE/UE; dos, la necesidad,

u otra opción nunca será definitivo, pues pareciera que Europa oscila permanentemente entre ambos. Mientras tanto, el debate entre una "Europa potencia" y una "Europa espacio" permanecerá abierto y con resultados inciertos.

En suma absorbida por estos dos problemas, la UEM y los retos que plantea la ampliación de la Unión, la CE/UE reunida en Amsterdam pareció poner en un segundo plano el objetivo de darle a la Comunidad una dimensión política y una proyección en el escenario internacional. Culminada la última CIG, el reexamen de la estructura del Tratado de Maastricht se quedó corto y la reforma institucional de la CE/UE avanzó poco. Incluso la PESC que debió ser objeto de una revisión exhaustiva, permanece prácticamente inmodificada con relación a Maastricht. Lo único novedoso que se contempló en Amsterdam en esa materia, fue la propuesta de dotar a la Comunidad de un alto representante para esos asuntos (*Mister PESC*), posición que ocupará el Secretario General del Consejo de ministros, y de una nueva unidad de alertas inmediatas y planeación de políticas exteriores, que pretende quitarle a la PESC su carácter reactivo.

B. Las limitaciones que impone el contexto externo

Mal haríamos en terminar el análisis de la proyección de la CE/UE en el mundo de la postguerra fría sólo desde la perspectiva

de adherir a los pueblos al proyecto comunitario, pues hoy la voluntad política no basta, tres, la dificultad para movilizar a los pueblos alrededor de un proyecto comunitario que sólo se plantea en términos de una integración económica y no política, y cuatro, la posibilidad de que la falta de acuerdo sobre la identidad política de la CE/UE lleve a una reducción de los avances comunitarios y atenuación del carácter supranacional de la Comunidad. *Ibid.*, pp. 133-137.

del proceso complejo de construcción de la Europa comunitaria. Esta mirada desde adentro debe ser complementada con una perspectiva que tenga en cuenta el contexto externo que rodea al proyecto comunitario europeo, dado que éste no se desarrolla en el vacío. Ese contexto, en el cual se enmarca la CE/UE, no sólo canaliza expectativas exógenas hacia el seno mismo de Europa, a partir de las diferentes imágenes y expectativas que los otros actores del sistema internacional se forman de ella. Él impone también limitaciones a las aspiraciones europeas, bien sea como resultado de las relaciones de interdependencia que la CE/UE sostiene con otros actores del sistema internacional; bien, como producto de la actuación de otros actores, que al cumplir su papel en la escena internacional, opacan las iniciativas europeas; o bien, por los retos que la realidad postguerra fría plantea en términos de la identidad y el sentido del proyecto europeo.

1. La Nueva Agenda Transatlántica

A pesar de su condición de polo importante en el mundo de la postguerra fría, no debe olvidarse que el sistema internacional que se configura se caracteriza por la ausencia de polarización. Es decir, la conformación de bloques muy bien definidos, con relaciones de baja intensidad entre ellos, al estilo de la Guerra Fría, no es clara en el mundo postguerra fría. En realidad, los polos que conforman el nuevo sistema internacional se caracterizan por una relación de interdependencia muy estrecha, dada la intensidad de las relaciones económicas y políticas entre ellos. De hecho, eso que llamamos el *mundo globalizado e interdependiente* parece ser mucho más evidente en las relaciones interpolares que en las relaciones interperiferias.

Europa es pues un polo que mantiene relaciones intensas con los otros polos del sistema internacional, en especial con Estados Unidos¹²¹, país que de una u otra manera ha marcado parcialmente el rumbo de la Comunidad. La alianza con Estados Unidos no sólo fue decisiva para ganar la Segunda Guerra Mundial sino que también le deparó seguridad y estabilidad a Europa durante la Guerra Fría. Asimismo, la integración europea tuvo un fuerte contenido atlántico (no hay que olvidar que el Plan Marshall contribuyó a sentar las bases de la Europa comunitaria, en la medida en que la canalización de esos recursos exigió el montaje de toda una infraestructura de carácter europeo). Los mismos europeos siguen reconociendo el papel que ha tenido Estados Unidos en la construcción de la Europa comunitaria. Por ejemplo, la última cumbre semestral transatlántica (mayo 28 de 1997), celebrada en la Haya, no sólo se celebró el cincuentenario del Plan Marshall sino que se hizo un llamado a Washington para realizar un nuevo Plan Marshall, destinado a financiar las necesidades de infraestructura de los PECCO¹²².

En los últimos diez años, los estadounidenses han sido los principales socios comerciales e inversionistas en Europa. A nivel de comercio exterior, desde 1985 hasta 1994, Estados Unidos fue el segundo proveedor y cliente de la CEE/UE, después de la Asociación Europea de Libre Comercio en conjunto (cfr. Tabla N° 8). En el mundo entero no existe una relación

¹²¹ Las relaciones económicas y políticas con Japón a la no tener la dimensión de las relaciones con Estados Unidos. En términos comerciales, por ejemplo, en 1994, las exportaciones al Japón apenas representaban el 4,9% del total de exportaciones de la Comunidad y las importaciones provenientes de ese mismo país representaban el 8,9% del total de importaciones europeas.

¹²² Press Release 57-37: EU-US summit in the Hague, mayo 28, 1997, N° 37/97. Web-site de la Unión Europea, <http://www.europa.eu.int>.

bilateral de mayores magnitudes en términos absolutos. De igual forma, desde 1984 hasta 1993, Estados Unidos fue el principal destino de la inversión extranjera europea¹²³. En 1993, casi el cincuenta por ciento de las inversiones totales europeas en el extranjero se dirigieron a Estados Unidos (10.167 millones de ecus). En ese mismo año, Estados Unidos fue el mayor inversionista en el continente europeo, participando con un 43% del total de las inversiones recibidas por la Europa de los doce (9.044 millones de ecus). Cerca del 40% de todas las ganancias que los americanos logran fuera de su territorio proviene de Europa Occidental, donde las firmas americanas han realizado más o menos el 50% de sus inversiones extranjeras.

TABLA N° 8
LOS PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE LA CE/UE
(datos de 1994 y expresados en porcentajes)

Principales socios comerciales de la CE/UE	% de participación en las exportaciones totales de la CE/UE	% de participación en las importaciones totales de la CE/UE
AELC*	22,0	22,7
Otros Europa (PECCO y Mediterráneo)	12,8	11,7
África	8,4	8,5
Estados Unidos	17,6	17,1
Resto de América del norte	1,8	1,7
América central y antillas	2,7	1,3
América del sur	3,8	4,2
Próximo y medio oriente	7,0	4,2
Otros países de Asia	20,6	25,9
Oceanía	2,1	1,3

FUENTE: a partir de datos tomados de: *Annuaire statistique du commerce extérieur et du commerce intra-Union Européenne. Annuaire statistique 1994-1994*. Luxembourg-Bruselas, Eurostat, 1996, pp. 38-44.

NOTA: Las exportaciones e importaciones intracomunitarias (intra-CE/UE) están deducidas de las exportaciones e importaciones totales.

* Por tratarse de cifras de 1994, dentro de la AELC se incluyó a Austria, Finlandia y Suecia. Si se extrajeran estos tres países que hoy son miembros de la Comunidad, la participación de la AELC se reduciría aproximadamente a la mitad.

¹²³ *Les investissements directs de l'Union Européenne, 1984-1993, Op. Cit.*

Es lógico, entonces, que la relación con los norteamericanos ocupe una alta escala de preferencias dentro de la política internacional europea. Prueba de la importancia e intensidad de las relaciones Europa-Estados Unidos son las iniciativas mutuas que proliferan. La más ambiciosa de todas, sin duda, la *Nueva Agenda Transatlántica* (diciembre de 1995), que resultó de la iniciativa de altos dirigentes británicos, alemanes y franceses, y de la cual la Comisión Europea ha pasado a ser la principal abanderada¹²⁴. Esta Nueva Agenda tiene como objetivo reforzar la asociación económica y política entre Europa y Estados Unidos, de manera que se rompa con el aislacionismo transatlántico que reinó tanto en Estados Unidos, especialmente en el Congreso, como en Europa, que mira cada vez más hacia adentro, hacia el Este y a veces hacia el Mediterráneo. Tal como la ven los europeos y los estadounidenses, la Nueva Agenda no es simplemente una declaración de propósitos sino un marco para la acción conjunta y la cooperación transatlántica, en lo que tiene que ver con: la promoción de la paz y la estabilidad, así como de la democracia y el desarrollo alrededor del mundo (en especial en Europa Occidental, Europa Oriental y Central, Rusia, repúblicas de la ex-URSS, Medio Oriente); la respuesta a los retos globales (crimen organizado transnacional, narcotráfico y terrorismo, refugiados y medio ambiente); la contribución a la expansión del comercio mundial y las relaciones económicas más estrechas (fortalecimiento del sistema comercial multilateral); y la construcción de puentes a través del atlántico (incremento de las comunicaciones entre hombres de negocios, científicos, educadores, etc.)¹²⁵.

¹²⁴ La base para la firma de la Nueva Agenda Transatlántica fue la declaración transatlántica de noviembre de 1990. En ella se establecieron los objetivos comunes de los dos socios y los principios sobre los cuales reposa su asociación, así como un marco institucional de consultas.

El diálogo transatlántico en el marco de esta agenda es intenso. En la última reunión sostenida en Washington en mayo de 1997, se acordó "construir puentes" entre las sociedades europeas y la norteamericana (*Bridging the Atlantic: People-to-People Links*). Múltiples discusiones de diferentes grupos de trabajo se llevan a cabo a lo largo de cada año. Hay, por ejemplo, un *Transatlantic Business Dialogue* (TABD), que reúne a jefes de compañías americanas y europeas, bajo el auspicio de la Comisión Europea y del Ministerio de Comercio norteamericano, para analizar los problemas económicos a ambos lados del atlántico, así como los obstáculos comerciales y la armonización de normas industriales¹²⁶. Como resultado de los encuentros ya han sido firmados acuerdos sobre cooperación arancelaria y sobre precursores químicos. Otra iniciativa, que de llevarse a cabo podría convertirse en el proyecto del siglo, es la Zona de Libre Comercio Transatlántica (*Transatlantic Free Trade Agreement*), cuyo objetivo es la creación de un mercado transatlántico sin barreras arancelarias al comercio de bienes.

Teniendo en cuenta lo anterior, la imagen de una Europa contestataria frente a Estados Unidos, al estilo de las viejas confrontaciones Este-Oeste entre Washington y Moscú, no corresponde para nada con la realidad. Es cierto que los europeos quieren jugar en la escena internacional un papel que disminuya la sensación de omnipresencia estadounidense. Incluso llegan a veces a mostrar una cierta intransigencia e inadmisibilidad

¹²⁵ Véase: The New Transatlantic Agenda. Documentos Unión Europea. www1.europa.eu y Joint European Union-United States Action Plan. Documentos Unión Europea. www1.europa.eu.

¹²⁶ Press Release 97-31. Transatlantic Conference: "Bridging the Atlantic: people-to-people links". Issues recommendations, mayo 8, 1997, Nº 31/97. Web site de la Unión Europea. <http://www.europa.eu.int>.

frente a las acciones unilaterales que Estados Unidos emprende sin el consentimiento y sin el apoyo de los demás miembros de la comunidad internacional; acciones que parecen verdaderas "cruzadas contra el mal", como por ejemplo, la "promoción de la democracia" en Cuba a través de la ley Helms-Barton (1995) o la "condena de Estados villanos" a través de la ley Amato, aplicada a Libia e Irán¹²⁷. No hay nada que disguste más a los europeos, que el intento estadounidense por influir en sus decisiones mediante sanciones, sobre todo cuando los intereses nacionales de los países miembros de la Comunidad están en juego. En vez del unilateralismo, la CE/UE preferiría la acción concertada entre los polos y la política de "diálogo crítico" frente a los países que desafían el "orden" internacional.

Sin embargo, la relación de interdependencia con Estados Unidos le plantea límites a la capacidad contestataria de Europa, que sólo es particularmente evidente cuando los intereses nacionales de los Estados miembros de la CE/UE están fuertemente comprometidos. En realidad, la interdependencia impone la necesidad de una cooperación entre los polos, no exenta del conflicto, que exige la realización de concesiones mutuas, so pena de provocar facturas que generarían costos recíprocos considerables. Esto ha sido evidente en la disputa alrededor de la ley Helms-Barton e incluso en los roces que generó, entre París y Washington, la inversión de la sociedad petrolera francesa, Total, en Irán. En ninguno de los dos casos, Estados Unidos se atreve a penalizar a los europeos, que tampoco desafían en extremo a los norteamericanos y les abren las

¹²⁷ La ley Amato impone sanciones a las empresas que inviertan más de 40 millones de dólares anuales en Libia e Irán o que sostengan la industria del petróleo y del gas de dichos países.

puertas al diálogo¹²⁸. Es decir, las relaciones entre europeos y norteamericanos se encuentran en una etapa que podría denominarse *atlantismo con tensiones*, en la que ninguno de los socios puede darse el lujo de desconocer los intereses en juego de su contraparte. Bajo esa lógica, las fricciones transatlánticas no son insolubles ni lo suficientemente graves como para suscitar un deterioro significativo de las relaciones mutuas. Puede ser que los diferendos transatlánticos no se resuelvan rápido, como en la Guerra Fría, cuando estaba siempre de por medio la preocupación latente de los europeos por su seguridad. Ahora, las discusiones son más prolongadas y las negociaciones se desarrollan alrededor de posiciones a veces duras y férreas. Pero, dados los altos niveles de interdependencia mutua, no sólo parece que los intereses europeos y americanos son más coincidentes que antagónicos, sino que existe una tendencia a conciliar sus posiciones divergentes y a buscar incrementar los mecanismos de diálogo entre ellos, tal cual se ha planteado en la *Nueva Agenda Transatlántica*.

2. La seguridad europea y la comunidad atlántica de defensa

a. Maastricht: ¿un embrión para la identidad europea de defensa?

Sin duda, la política de defensa común es el área menos avanzada de la cooperación intergubernamental europea. En parte, porque durante la Guerra Fría la seguridad europea recayó en buena medida sobre los Estados Unidos, dilatando así la necesidad de un esfuerzo europeo, pero también porque la defensa es un tema que despierta una enorme sensibilidad

¹²⁸ "Les États-Unis et l'Europe à la recherche d'un compromis sur l'affaire total", en *Le Monde*, París, octubre 2, 1997, pp. 1 y 4.

nacional entre los miembros de la CE/UE. El mismo tratado de Maastricht, en su artículo J4, reconoce que el establecimiento de una defensa común europea, no será un resultado seguro e inminente. Según el Tratado, el establecimiento de una futura política de defensa común no pretende contravenir las obligaciones de algunos países en el seno de la OTAN, ni las posiciones neutrales de otros países como Irlanda, Austria, Suecia, Finlandia y la misma Dinamarca. Desde luego, este es un reconocimiento *per se* que hace Maastricht a la débil identidad europea de defensa actual. En efecto, allí se excluyó la posibilidad de emprender acciones comunes de defensa en el marco de la Unión, tarea que recae, cuando sea posible y deseable, en la Unión Europea Occidental (UEO). Para los europeos esta organización debería ser el componente de defensa de la Comunidad. Pero mientras la UEO no sea incorporada al cuerpo de instituciones comunitarias, las acciones comunes de defensa europeas recaerán en organizaciones que no forman parte de la arquitectura institucional europea, que incorporan un abanico de miembros mucho más amplio y que operan bajo el principio de la cooperación intergubernamental (OTAN, UEO, OSCE).

En realidad, el concepto de identidad europea de defensa surgió, no tanto de una cooperación intergubernamental estrecha entre los europeos, como de la coincidencia de preocupaciones nacionales en un momento muy preciso de la postguerra fría, en el que las circunstancias del entorno mundial favorecieron el embrión de política de defensa común planteado en Maastricht. Más allá del optimismo que generó en Europa el fin de la Guerra Fría, la rapidez con que George Bush asimiló el fin de la bipolaridad con el comienzo de un mundo unipolar (Nuevo Orden Internacional), del que Estados Unidos era el gran abanderado, generó temores significativos entre los europeos.

De una parte, ellos pensaron que el nuevo escenario podía quitarle valor político y estratégico a Europa, dentro de los círculos formuladores de política exterior en Estados Unidos. Según algunos funcionarios de la primera administración Clinton, como el Secretario de Estado, Warren Christopher, en ese momento Washington estaba más interesado en "el despertar de Asia" que en la "Europa cansada". Estados Unidos pareció tanto más distante y lejano, en cuanto que parecía cautivado por la idea de una Rusia amiga. El escepticismo de Clinton durante sus primeros años de gobierno frente a los proyectos europeos, Unión Económica y Monetaria y de PESC era claro y explícito. La preocupación europea aumentó más con la retirada militar norteamericana de Europa. El número de efectivos estadounidenses pasó de 300.000 hombres, a finales de los ochenta, a 100.000, a mediados de los años noventa. La percepción en Europa era que el fin de la Guerra Fría había planteado un serio problema al matrimonio transatlántico: la visión de destino compartido, que resultaba de la existencia de una amenaza común evidente capaz de generar vínculos de solidaridad a ambos lados del Atlántico, había quedado en entredicho con la caída del muro de Berlín y el derrumbamiento de la URSS. Este contexto de desinterés estadounidense por la seguridad y los asuntos europeos propulsó la idea de una identidad europea de defensa independiente¹²⁸.

La crisis yugoslava, que estalló en 1991 y se agravó en 1992, con Estados Unidos como gran ausente hasta 1994, ratificó todos los temores europeos, Europa, criticada por la ineficacia de su

¹²⁸ "The future of NATO: a new kind of alliance?", en *The Economist*, Londres, junio 1º, 1996, pp. 19-21.

PESC hacia Yugoslavia, hizo explícita la ambigüedad de la política exterior estadounidense, lista para proferir condenas morales, pero incapaz de arriesgar la vida de sus propios soldados en medio del conflicto. La desconfianza hacia Washington aumentó cuando en noviembre 1994 el Congreso norteamericano afirmó que los barcos de su país en el Adriático no ayudarían más a mantener el bloqueo de armas a la ex-Yugoslavia¹³⁰. Nunca antes un miembro de la OTAN había declarado que dejaría de aplicar una política acordada con anterioridad en el seno de la alianza. Y más tarde, la mayoría republicana estadounidense apoyó la idea de suministrar armas a los bosnios-musulmanes con el objetivo de equiparar la capacidad militar de las partes en conflicto en Bosnia Herzegovina. Esta propuesta ponía en peligro a los cascos azules ingleses y franceses, instalados en ese país para mantener una paz que aún no se había logrado. Hubo europeos que compararon esta política norteamericana con la adoptada durante la crisis del canal de Suez en 1956. El efecto inmediato de la crisis yugoslava en las relaciones transatlánticas fue el distanciamiento del péndulo transatlántico del extremo *atlantista*, rompiendo así con la idea de intereses de seguridad y de valores comunes por defender en el seno de la OTAN¹³¹. Para el viejo continente volvía a demostrarse la no incondicionalidad de Estados Unidos y la necesidad de comenzar a cargar con el peso de protegerse a sí mismos, sobre todo para imprimirle verdadero significado al discurso de unidad europea.

¹³⁰ Sobre la posición de la comunidad internacional frente al conflicto yugoslavo, véase Juan Carlos Guerrero, "Yugoslavia: el agitado corazón de los balcanes", en *Observatorio de Análisis de los sistemas internacionales (OASIS) 1995*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia - Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), 1996, capítulo III.

¹³¹ "Marital problems", en *The Economist*, Londres, diciembre 3, 1994, pp. 15-16.

Francia fue la primera en aprovechar el pesimismo generalizado para asumir la vocería europea, lanzando fuertes críticas a la OTAN y rechazando de entrada la idea alemana de hacer de la OTAN una alianza con importancia política, a través de la cual podrían coordinarse las políticas exteriores de los países europeos¹³². Para los franceses, la OTAN debía permanecer ante todo como una organización militar, habilitada para entrar en acción sólo cuando las fuerzas nacionales europeas fueran incapaces de enfrentar una amenaza, y la coordinación de las políticas exteriores europeas en asuntos relacionados con la defensa debía darse en el marco de la PESC creada en Maastricht¹³³. París quería impedirle a Estados Unidos seguir haciendo de la OTAN el principal instrumento de su política exterior en Europa. Propuso, entonces, en el seno de la OTAN, medios de acción independientes de la estructura militar integrada, con el objetivo de fortalecer una identidad europea en materia de defensa y seguridad, bajo el estandarte de la UEO. La idea era que todos los europeos se comprometieran a aportar sus tropas a esta organización, no sólo para llevar a cabo acciones de defensa común, sino también acciones humanitarias o de reestablecimiento / mantenimiento de la paz, cada vez que Estados Unidos no estuviera dispuesto a involucrar a la OTAN. En ese sentido, la propuesta francesa consistía en crear una OTAN con dos pilares, uno americano y otro europeo, este último alrededor de la UEO y liderado por Francia.

Desde la cumbre de Berlín (junio de 1996), la OTAN comenzó

¹³² Peter Schmidh, "Défis et perspectives de la politique de sécurité européenne de l'Allemagne", en *Politique Étrangère*, París, Institut Français des Relations Internationales, otoño, 1996, N° 3/96, pp. 569-581.

¹³³ Haftendorf, *Op. Cit.*, p. 557.

a sufrir modificaciones que deberán ser discutidas nuevamente en diciembre de 1997. Según parece, la alianza futura ya no tendrá como pilar fundamental la estructura de defensa integrada y de fuerzas militares permanentes asignadas al Saceur (Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa). Al menos así lo indica la aceptación de que los europeos utilicen las fuerzas y la infraestructura de la OTAN, en caso de que Estados Unidos no participe de las acciones comunes. En adelante se podrán conducir operaciones militares que sólo impliquen un número limitado de miembros, que no necesariamente se propongan como misión defender los territorios de los Estados miembros de la alianza y que permitan la participación de fuerzas de países no miembros (Asociación para la Paz). Como consecuencia de la flexibilización posible de sus estructuras de comando, para Helga Haftendorn la OTAN parece transformarse en una alianza clásica y no en una organización de defensa integrada; es decir, la alianza parece cada vez más un ejército de reclutamiento¹³⁴.

El mecanismo que permite poner en práctica todas estas nuevas posibilidades a los miembros y socios de la OTAN son las Fuerzas Combinadas con Misiones Específicas (*Combined Joint Task Forces -CJTF's-*), inspiradas en la experiencia de la IFOR (Fuerza de Implementación de los Acuerdos de Dayton) en Yugoslavia. De esa manera, la UEO podría utilizar ocasionalmente los equipos de la OTAN (transporte aéreo, sistemas de comando y control, sistemas de inteligencia) para emprender sus propias misiones. Conectados los dos pilares de la defensa europea, la UEO y la OTAN, también ha surgido un embrión de

¹³⁴ *Ibid.*, p. 229.

identidad europea de defensa. Sin embargo, para preservar la cohesión atlántica, todos los miembros de la OTAN deberán consentir el uso, por parte de la UEO, de los equipos de la OTAN. Desde luego, habrá que preguntarse qué pasará cuando Estados Unidos diga "no".

b) ¿Puede Europa defenderse sola?

Las relaciones en el seno de la OTAN entre franceses y estadounidenses no son fáciles. Eso fue claro en la última cumbre semestral de la organización en Madrid (julio de 1997), donde París y Washington no lograron ponerse de acuerdo hasta finalizar la cumbre sobre el número de nuevos candidatos en el proceso de ampliación de la OTAN hacia el Este¹³⁵. También es evidente en la exigencia francesa de que Estados Unidos entregue el comando sur de las fuerzas de la OTAN (Nápoles) a un oficial europeo, gesto sin el cual Francia no está dispuesta a reingresar a la estructura militar de la organización, de la cual no forma parte desde 1966.

No obstante, todo indica que el punto fundamental de la disputa no es la identidad europea de defensa que eventualmente podría consolidarse alrededor de la UEO y que podría ser liderada por Francia. De hecho parece que esta iniciativa europea no va en contravía de las posiciones de muchos congresistas estadounidenses, interesados en que su país no se comprometa en cruzadas multilaterales costosas y en que los europeos se

¹³⁵ Francia apoyaba la candidatura de adhesión de cinco países (Eslovenia, Rumanía, República Checa, Polonia y Hungría), en tanto que Estados Unidos sólo accedió a iniciar las negociaciones de adhesión (diciembre de 1997) con los tres últimos países. Estos países podrían estar integrados como miembros plenos de la OTAN en 1999.

hagan cargo de su propia seguridad. El mismo Bill Clinton, antes de atender a la cumbre de la OTAN en España tuvo dificultades para justificar ante su Congreso la costosa ampliación de la OTAN hacia Europa del este. Además, las concesiones hechas por Estados Unidos a los europeos en el seno de la OTAN, en términos de la flexibilización de su estructura, no le posibilita a Europa la materialización automática e inmediata de sus aspiraciones en materia de defensa. Francia, en particular, ya ha tenido que ir limitando sus aspiraciones a sus recursos y a su verdadera capacidad de liderazgo. En razón a que la UEO sin la OTAN carece de operatividad, los franceses se encuentran cada vez más aislados en el seno de la alianza atlántica, cuya última reunión de ministros de defensa (octubre de 1997) culminó con un llamado de Alemania a Francia, para que ésta deje de lado su política obstinada de regreso condicionado a la estructura militar de la organización¹³⁶.

Desde 1988, la UEO ha llevado a cabo sus primeras operaciones militares (envío de barcos a la Guerra del Golfo, vigilancia del bloqueo de armas a Yugoslavia en el Adriático y envío de observadores militares a Albania). Sin embargo, ha sido muy difícil organizar a partir de la UEO una fuerza europea capaz de llevar a cabo misiones de gran envergadura. Entre más grande la crisis, mayor es la necesidad de los europeos de recurrir a la ayuda de Estados Unidos. Una prueba de la limitación de medios y de la capacidad de gestión de crisis de la UEO es el caso yugoslavo. Allí, todas las operaciones aéreas fueron

¹³⁶ "La rénovation des commandements de l'OTAN sera à l'honneur au sommet de décembre", en *Le Monde*, París, octubre 3, 1997, p. 3.

realizadas por la OTAN y las operaciones marítimas, teóricamente bajo la responsabilidad conjunta de la OTAN y la UEO, estuvieron siempre bajo la dirección del comandante norteamericano de las fuerzas aliadas del sur. Así fue siempre, incluso cuando Estados Unidos lanzó la propuesta de levantar el embargo de armas en Bosnia. En realidad, el papel de la UEO en Yugoslavia se limitó a organizar la policía civil de Mostar, ciudad de Bosnia Herzegovina bajo la administración parcial de los europeos¹³⁷.

Aunque las Fuerzas Conjuntas de Tareas Específicas (CITF's) podrían contribuir a la consolidación de una identidad europea de defensa dentro de la OTAN, subsanando las limitaciones de la UEO, éstas constituyen una coalición muy flexible de fuerzas nacionales, carentes de efectividad, a menos que se utilice la estructura militar integrada de la OTAN¹³⁸. Sin Estados Unidos, los europeos tendrían que invertir mucho dinero en logística (especialmente en transporte aéreo), inteligencia (satélites), fuerzas nucleares y sistemas de defensa antimisiles, sistemas computarizados de comunicación y fuerzas navales (sobre todo portaaviones). Según cálculos del Royal United Services Institute, Europa gasta en defensa un promedio del 2,5% de su PIB, y si quisiera asumir todas las tareas de defensa que hoy realizan los norteamericanos tendría que incrementar esa cifra en 1,5 puntos porcentuales¹³⁹. Monto significativo, en especial ahora que los criterios de convergencia para el logro de la UEM exigen un recorte del gasto público de los países miembros de

¹³⁷ Guesobe, *Op. Cit.*, p. 84.

¹³⁸ "The future of NATO: a new kind of alliance?", *Op. Cit.*, pp. 18-21.

¹³⁹ *Ibid.*

la Comunidad. Los mismos franceses reconocen que la cooperación con Estados Unidos es imprescindible en proyectos de gran envergadura, como la defensa contra misiles balísticos.

Pero el problema no es sólo los esfuerzos que Europa tendría que emprender de no contar con la presencia estadounidense. Igualmente difícil es la coordinación de esos esfuerzos, de manera que pueda construirse una industria europea de defensa que sirva de base a una identidad europea de defensa. Varios proyectos de defensa mancomunada, como el de la construcción del *Eurofighter*, han encontrado múltiples tropiezos debido a la dificultad para hallar un prototipo que satisfaga todos los estándares de cada uno de los ejércitos europeos. Los franceses, por ejemplo, no querían que se construyera dicho avión, por considerar que el tamaño que deseaban los otros socios europeos involucrados en el proyecto (*Casa* de España, *British Aerospace* de Gran Bretaña, *Alenia* de Italia y *Dasa* de Alemania) era demasiado grande para los portaviones franceses. Por esa razón, los franceses decidieron construir su propio prototipo (*Rafale*).

Hasta ahora, no existe un programa de armamento pan-europeo, que permita la constitución de industrias de armamentos pan-europeas. Lo máximo que se ha logrado es la realización de algunos *joint ventures* (*Matra Marconi Space*, entre Lagardère de Francia y GEC de Gran Bretaña; *Thomson Marconi Sonar*, entre Thomson de Francia y GEC; y *Eurocopter*, entre Aérospatiale y Dasa), que operan bajo el principio de funcionamiento en compañías separadas. En ese sentido, la fragmentada industria europea de defensa poco podrá hacer frente a los gigantes de la industria de armamentos de Estados Unidos (*Lockheed Martin*, *Boeing*, *Raytheon*, *Northrop Grumman*), que se han consolidado

mediante la fusión con empresas más pequeñas. Hay que tener en cuenta que la importancia de todos estos proyectos no es estrictamente militar, sino también tecnológica, pues de hecho las fronteras entre el campo civil y militar en materia de aplicación de avances tecnológicos es cada vez más difusa¹⁴⁰.

Los franceses no sólo se han dado cuenta de la debilidad operacional de la UEO, sino también de su dificultad para convertirse en los líderes de un bloque europeo frente a Estados Unidos en el seno de la OTAN. No tanto por la oposición de Estados Unidos, como por las posiciones alemana y británica. Los alemanes, sin oponerse a los intereses globales de Francia, son cada vez más reacios a introducir fracturas en la relación Europa-Estados Unidos. Para ellos, la alianza atlántica es un elemento central sobre el cual reposa su política de seguridad, sobre todo desde que su país comenzó a tener una política activa hacia Europa del Este. De acuerdo con los lineamientos de la política exterior alemana, existe un lazo de complementariedad entre las ampliaciones de la CE/UE y de la OTAN.

En consecuencia, Alemania busca siempre conciliar las relaciones transatlánticas con la integración europea, sosteniendo que la OTAN es el mecanismo ideal de gestión de crisis en Europa central y oriental, sobre todo porque Estados Unidos es el único que puede asumir una función de equilibrio, capaz de despejar los temores de los demás europeos de una eventual hegemonía alemana en la región¹⁴¹. No se opone a que los europeos se doten de una capacidad de acción autónoma en materia de defensa,

¹⁴⁰ "Global defense industry", en *The Economist*, junio 14, 1997.

¹⁴¹ Schmidt, *Op. Cit.*, pp. 569-581.

siempre y cuando esta iniciativa no sea dissociada del desarrollo de las estructuras multilaterales de la OTAN (Consejo de Cooperación Noratlántico y programa de Asociación por la Paz), ni ponga en entredicho la estabilidad o la cohesión de la organización. Sólo en esas circunstancias, Bonn está dispuesto a dar el aval para la participación del *Bundeswehr* en acciones militares fuera de la zona¹⁴².

De igual manera, los franceses entendieron que no debían hacerse mayores ilusiones en torno a las nuevas tendencias de la política exterior inglesa, que, pese a no ser europeísta, está cada vez más centrada en Europa. En otras palabras, los ingleses mantienen su prudencia tradicional frente a la CE/UE, orientando sin embargo cada vez más su política exterior hacia el continente europeo e intentando influir desde adentro la evolución de la construcción europea. Lo interesante es que esta nueva "política de entente cordial" con Europa, no necesariamente se traduce en una política totalmente favorable a la incorporación plena de Gran Bretaña en los proyectos europeos más ambiciosos, ni en una ruptura de la alianza histórica entre estadounidenses y británicos, basada no simplemente en una afinidad cultural y lingüística, sino en un interés común: mantener una balanza de poder tolerable en el continente europeo¹⁴³.

¹⁴² Ya hay dos precedentes usuales de abandono de la tradicional diplomacia del "balancete de cheques" (Guerra del Golfo) y de participación directa de los alemanes en misiones militares fuera de su país: la operación *Restoreur la Esperance*, en Somalia, y el reciente envío de un contingente a la IFOR, la fuerza de implementación de los acuerdos de Dayton en Yugoslavia. Tal vez los alemanes no hubiesen enviado sus fuerzas, si estas hubiesen estado bajo comando europeo. Haften-Jorn, *Op. Cit.*, p. 966. Schmidt, *Op. Cit.*, p. 570.

¹⁴³ Para varios autores, hay una fuerza matriz fundamental de la alianza británico-norteamericana: ambos países creen que es más fácil conservar su posición de potencias, si Europa continental no se organiza al amparo de ninguna potencia o autoridad capaz de

Poco a poco, los diferentes intereses en el seno de la OTAN se han ido conciliando, instaurando una nueva dinámica de las relaciones transatlánticas en materia de seguridad, según la cual "la condición *si ne qua non* de la europeización de la OTAN, ha sido la atlantización de la política de defensa francesa" (beneplácito francés a los bombardeos de la OTAN en Bosnia y a la utilización por parte de la OTAN, en caso de crisis, de las fuerzas *Eurocorps*, integradas por Alemania, Francia, España y Bélgica). Los franceses le han hecho entender a Washington que no quieren darle la espalda a esta organización, ni ser antinorteamericanos; de hecho, no se oponen a la presencia permanente de Estados Unidos en la OTAN. Sostienen, por el momento, que Europa debe dotarse de capacidades estratégicas autónomas para satisfacer sus necesidades de defensa, en caso del retiro de tropas de Estados Unidos del continente. Postura que se mantiene, pero reconociendo cada vez más que quizá sea mejor balancear las estructuras de la OTAN dentro y no fuera de ella, cooperando y no oponiéndose. Los norteamericanos, por su parte, sólo le han expresado a los franceses su oposición a un bloque europeo de defensa que aisle a los Estados Unidos en el seno de la OTAN. Así, paulatinamente se esboza una especie de pacto entre europeos y norteamericanos: los europeos comparten la carga de manejar algunas amenazas globales que podrían afectar su seguridad, y a cambio, Estados Unidos apoya los esfuerzos europeos por estabilizar su continente, procurando proveer a Europa de fuerzas de paz, cuando ella se lo pida¹⁴⁴.

dominar el continente y sus recursos. John Crowley, "Royume-Uni: fin de règne conservateur?", en *L'Etat du Monde 1997, annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, La Découverte, 1996 y Steven Goldman, "Revitalizing the Special Relationship", en *World Affairs*, Vol. 158, otoño, 1995, pp. 80-87.

¹⁴⁴ Haften-Jorn, *Op. Cit.*, pp. 558-561.

3. ¿Una Europa opacada por Rusia?

Al terminar la Guerra Fría, los europeos esperaban una interlocución con Rusia que permitiera su paulatina incorporación a los parámetros europeos y occidentales. De alguna manera, se pensó que ante una Rusia debilitada, la CE/UE podría asumir el papel de actor protagónico y la vocería en el continente europeo, sin encontrar mayores resistencias en Moscú. Para Europa, la mejor prueba de que podía confiarse en los rusos fue la retirada del ejército rojo de la antigua República Democrática Alemana (RDA), que comenzó en 1991 y culminó en agosto de 1994. Sin embargo, transcurridos los primeros años de la postguerra fría, poco a poco se hizo evidente que Rusia no ha perdido su importancia. Muchas veces Europa no puede frenar a una Rusia que quiere tener un papel importante en el escenario europeo y mundial, y que se mantiene todavía muy aislada de Europa occidental.

Ocho años después de la caída del muro de Berlín, las grandes expectativas de intensificar las relaciones CE/UE-Rusia están todavía lejos de hacerse realidad. Rusia aún no es un socio comercial importante de Europa. Según las últimas estadísticas disponibles, en 1994 Rusia era el octavo socio comercial tanto a nivel de exportaciones (después de Estados Unidos, Suiza, Austria, Japón, Suecia, Hong Kong y China) como de importaciones (después de Estados Unidos, Japón, Suiza, Suecia, Austria, China y Noruega). En ese año, Rusia apenas representaba el 2,2% de las exportaciones totales de la Europa de los doce, y el 5,4% de sus importaciones totales. La importancia de las relaciones con Rusia a nivel comercial es aún más relativa, si se tiene en cuenta que las participaciones sumadas de Polonia, la república Checa y Hungría –los tres países más opcionados

del Este para ser incorporados a las estructuras comunitarias— en las exportaciones totales de la CEE/UE superan en más de dos veces la participación rusa. Asimismo, las importaciones europeas de esos tres países son ligeramente superiores a las provenientes de Rusia¹⁴⁵. Las mismas generalizaciones podrían hacerse sobre los flujos de inversiones, pues hasta 1993 Rusia seguía teniendo un importancia mínima para los europeos.

Es muy difícil que hacia el futuro cercano puedan darse relaciones más intensas a nivel económico entre rusos y europeos. Las tentativas de inversión y negocios con Rusia se ven afectadas por los pobres resultados de Moscú en términos de las reformas económicas, por la incierta democratización del país y por los métodos para administrar conflictos internos, como el de Chechenia. Pese a la ligera recuperación económica de Rusia en 1995, la inestabilidad económica y social reinante y las contradicciones del sistema jurídico ruso en materia fiscal disuaden a muchos empresarios europeos de estrechar su relación con Rusia. A nivel político, la intensificación de las relaciones también presenta varios problemas. El principal es que no han podido constituirse verdaderos espacios insituacionales de encuentro entre rusos y europeos, dado que los parámetros institucionales en los que se mueven Rusia (Comunidad de Estados Independientes) y la gran mayoría de Europa (CE/UE, UEO, OTAN) están lejos de coincidir.

El único punto de encuentro tradicional entre Europa del Este y del Oeste fue la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea (CSCE). Si bien, en 1991 la CSCE adquirió un mayor

¹⁴⁵ A partir de cálculos hechos con datos tomados de: *Annuaire statistique du commerce extérieur et du commerce intra-Union Européenne, 1958-1994. Op. Cit.*, pp. 36-37.

perfil institucional al transformarse en la Organización para la Cooperación y la Seguridad Europea (OSCE), la realidad es que son pocos los recursos y limitados los ámbitos de acción de esta organización, cuya misión actual es promocionar los valores democráticos. Más allá de su centro de prevención de conflictos, la OSCE es una organización poco operacional, que para la realización de operaciones de mantenimiento y reestablecimiento de la paz tiene siempre que apoyarse en la UEO y en la OTAN. Además, los encuentros entre europeos y rusos en el seno de la OSCE no son fáciles. No sólo porque Moscú, al proponer que la OSCE asuma las funciones de coordinación de la seguridad europea, es percibido como un miembro que intenta establecer una especie de jerarquía entre dicha organización y la OTAN; sino también porque desde 1993 los rusos no aceptan con facilidad que sus fuerzas de mantenimiento de la paz, situadas en las zonas de conflicto del territorio de la ex-URSS, actúen según las normas y bajo el control de la OSCE¹⁰.

Lo realmente problemático no es la ausencia de espacios institucionales de encuentro entre rusos y europeos en el presente, sino la dificultad para construirlos hacia el futuro. Entre los europeos hay dudas sobre cuáles son los verdaderos objetivos de Moscú, situación que favorece poco el fortalecimiento futuro de la OSCE. Además, parece que no hay ningún interés, por parte de Europa, de que Rusia entre a ser partícipe de las instituciones comunitarias, como sí ocurre con algunos países de Europa oriental y central (Polonia, república

¹⁰ Véase Vladimir Baranovsky, "La Russie et la sécurité européenne", en *Politique Étrangère*, N° 1/15, primavera, 1995, pp. 33-53. "NATO goes associating", en *The Economist*, enero 25-31, 1997, p. 51.

Checa y Hungría). Para los europeos, las transformaciones económicas en Rusia han engendrado un *pseudo-mercado*, monstruosamente monopolizado, burocratizado, corrupto y criminalizado, que se inscribe muy mal en los paradigmas liberales occidentales. Igualmente las reformas políticas parecen conducir a una especie de *pseudo-democracia* y Estado autoritario. En ese sentido, Rusia tendría, para los europeos, unas características que la hacen poco compatible con el resto de Europa. Por otra parte, Rusia es problemática no sólo por los problemas internos que enfrenta, sino también por su tamaño, sus aspiraciones y tradiciones. Pese a su reciente debilitamiento, Rusia no es percibida como un país sino como un continente impresionante, difícil de manipular, poco previsible y que posee sus propios intereses, no necesariamente coincidentes con los de los europeos. Se teme, entonces, que una inclusión de Rusia en la arquitectura europea le quite operacionalidad y debilite el proyecto de construcción de la Europa comunitaria.

Moscú también ha perdido su entusiasmo de participación en las instituciones europeas y occidentales. Los rusos temen diluir su identidad, de por sí ambigua (no se sienten europeos del todo, pero tampoco asiáticos), en instituciones supranacionales que impliquen una delegación de poderes soberanos. Desde el advenimiento de las corrientes nacionalistas (diciembre de 1993) y conservadoras –léase ex-comunistas– (diciembre de 1995) al Parlamento ruso, la posición del *establishment* ruso frente a las instituciones occidentales ha sido ambigua. Por mucho tiempo Moscú se quejó de la larga espera a la que fue sometido su país para poder entrar en el Consejo de Europa. Pero una vez aceptada en el seno de esta organización (27 de febrero de 1996), Rusia manifestó que no aceptaría ninguna intromisión en sus asuntos internos, sobre todo en lo que se

refiere a críticas por los problemas de derechos humanos y libertades democráticas (discusión sobre la legalidad de la pena capital o sobre la violación de derechos humanos en el caso checheno)¹⁴⁷.

Estas contradicciones de la política exterior rusa son explicables. Las corrientes liberales rusas tienen ahora que conciliar con los nacionalistas y conservadores, para quienes la prioridad no es obedecer a los dictámenes de Occidente sino mantener la integridad territorial y la estabilidad económica y política del país, a la vez que organizar un espacio post-soviético en conformidad con los intereses rusos¹⁴⁸. Entonces, cualquier estructura que ponga en tela de juicio la soberanía rusa en ese sentido será rechazada; cualquier instancia internacional que se abrogue el derecho a exigir cuentas sobre los asuntos internos será cuestionada; cualquier institución multilateral que participe en el arreglo de problemas o conflictos y en las operaciones de mantenimiento de la paz en *el extranjero próximo* (espacio que cubre los antiguas repúblicas de la URSS) será percibida como una competencia al papel que Rusia debe cumplir en ese mismo espacio. A veces parece como si Rusia persistiera en la idea de construir su propio espacio, sin mayores vínculos con Europa¹⁴⁹.

Sin embargo, aunque los rusos sean reacios a delegar poderes soberanos a estructuras supranacionales –tal como lo demuestra

¹⁴⁷ Annie Daubenton, "Rusie: La démocratie en balance", en *L'État du Monde. Annuaire économique et géopolitique mondial 1997*. Paris: La Découverte, 1996, pp. 157-168.

¹⁴⁸ Véase Juan Carlos Guerrero y Carla Menza (dir.), "Rusia: ¿de potencia mundial a potencia regional?", en *OASIS 1996. Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996 y Hugo Fajaz Verjiga, *Después del comunismo. La difícil transición en Europa Central y Oriental*. Bogotá, Tercer Mundo Editores-IEPRI, 1994.

¹⁴⁹ Véase Guerrero y Menza, *Op. Cit.*, pp. 134-160.

la experiencia de la Comunidad de Estados Independientes (CEI)– esto no significa que pretendan marginarse de la escena europea. Al contrario, quieren ser partícipes, pero conservando su autonomía. Por eso, exigieron en las negociaciones del Acta Fundacional Rusia-OTAN, realizadas en París en mayo de 1997, que esta carta de principios estableciera mecanismos de consulta, cooperación y acción conjunta en operaciones de mantenimiento de la paz, control de armamento, seguridad nuclear, no proliferación, etc. Como resultado de las negociaciones se estableció un Consejo Permanente de consultas OTAN-Rusia y la posibilidad de que las tropas rusas participen en las Fuerzas Combinadas Conjuntas para tareas específicas de la OTAN (*Combined Joint Task Forces*)¹⁵⁰. También se logró el compromiso de Occidente de no desplegar armas nucleares en los territorios de futuros nuevos países miembros de la OTAN.

Esta idea de una Rusia participe de las problemáticas mundiales y europeas corresponde también con la idea de una Rusia con un *status* digno en el sistema mundial en formación. Rusia, aunque debilitada, quiere ejercer una influencia de peso directa en la política internacional a nivel europeo y tener un papel reconocido en la solución de problemas importantes para el destino del continente. No quiere que una organización como la OTAN, de la que no forma parte pero que tiende a constituirse en un elemento central de la seguridad europea de la postguerra fría, actúe sin tener en cuenta sus intereses. Permanentemente, los rusos buscan un reconocimiento de su papel en la escena internacional, como cuando propusieron establecer un mecanismo legal, obligatoriamente vinculante para las partes,

¹⁵⁰ "Building NATO", *The Economist*, febrero 15, 1997, p. 22.

que le diera poder de decisión o de veto a Moscú sobre las acciones de la OTAN, cuando los intereses vitales rusos se vieran afectados.

La CE/UE tiene entonces un interlocutor cercano fuerte, Rusia, que actúa sobre espacios geográficos todavía lejanos para la Comunidad (el espacio de la ex-URSS), y con el que se mantiene una relación incómoda. Los europeos no comprenden bien lo que acontece en la ex-Unión Soviética y prefieren mantener a su propio continente alejado del caos que representa la realidad post-soviética. Tampoco intervienen con compromiso en los asuntos internos rusos o en los acontecimientos conflictivos del espacio de la ex-URSS, otorgándole tácitamente a Rusia un mandato internacional ilimitado de gendarme sobre el vasto espacio que la rodea (caso checheno). Ni pueden evitar que los dos viejos colosos de la Guerra Fría sigan llevando a cabo cumbres, donde toman solos decisiones respecto a problemáticas en las que los europeos deberían ser también partícipes (en la cumbre de Helsinki, de marzo de 1997, rusos y norteamericanos debatieron cuestiones como el desarme estratégico, la ampliación de la OTAN o la participación rusa en procesos de paz como el de Bosnia-Herzegovina).

Prueba de que Rusia mantiene un poder considerable en la escena internacional, así sea sólo en virtud del poder de caos potencial que ella representa (refugiados o búsqueda de asilo, crimen organizado, ventas de armas Atómicas, Biológicas y Químicas ABC, tráfico de estupefacientes, expansión de la mafia, venta ilícita de productos fisiónables, retorno del comunismo), fue su aceptación en el seno del Consejo Europeo, pese a su política hacia Chechenia y justo antes de las recientes elecciones presidenciales rusas de 1996, momento en el que la

reelección de Boris Yeltsín, considerado por Occidente como "el peor mal posible", estaba en entredicho, dada la fuerza del candidato comunista¹⁵¹. La misma reflexión puede hacerse sobre la aceptación de Rusia en el G7, hoy G8, club de los países más industrializados en el que los rusos no parecen encajar bien del todo.

A. ¿Una Europa sin razón de ser?

Para varios historiadores, más allá de las motivaciones internas que llevaron a los europeos a emprender su proyecto comunitario, la Guerra Fría fue un elemento catalizador de las aspiraciones europeas, sin el cual difícilmente se habría logrado emprender semejante esfuerzo integracionista. En particular, la existencia de la amenaza soviética fue uno de los elementos centrales que le dio sentido al proyecto de construcción europeo. Primero, porque la cortina de hierro le impuso unos límites geográficos claros a la Europa comunitaria, condición material indispensable para la construcción de una identidad europea. Segundo, porque la existencia de una amenaza comunista fue un estímulo para la acción colectiva y la reconciliación europea, al darle a la Comunidad un sentido de misión histórica: ser la vitrina occidental de la libertad, la democracia y la prosperidad¹⁵².

Es cierto que aún hoy existe una escisión *de facto* en el continente europeo: la *gran Europa*, de un lado, y Rusia, del otro. Esta nueva división plantea dos problemas a la Comunidad. En primer lugar, es una división que no establece límites geográficos

¹⁵¹ Hans Stark, "Allemagne-Russie: les alicés d'un partenariat difficile", en *Politique Étrangère*, otoño, 1996, N.º 3/56, p. 665.

¹⁵² Véase Rostrop, *Op. Cit.*, pp. 87-97.

claros a la Europa comunitaria. Hoy la Comunidad tiene que responder a la expectativa de un sinnúmero de países que esperan adherirse al proyecto comunitario, en especial los países de Europa central y oriental. Esto ha llevado justamente a pensar en la construcción, no ya de la *Europa de los quince*, sino en la *gran Europa*. Se trata, pues, de una Europa ampliada, pero de la que nunca se sabe cuál es el límite de su ampliación. Esto constituye un reto difícil, no sólo por la dificultad que implica conciliar ampliación con profundización del proceso de integración, sino también porque una Europa de tales dimensiones tendrá cada vez más dificultades para establecer una identidad europea. Sin ésta, el proyecto de construcción de una ciudadanía europea se torna casi imposible y la idea de una Europa única se debilita en favor de una Europa cada vez más heterogénea.

Por otra parte, la nueva división de Europa (la Gran Europa *versus* Rusia) difícilmente podría desembocar en un conflicto armado. Para los especialistas europeos, Rusia no está interesada en reconstruir su imperio difunto. No tiene ni los medios necesarios, ni la voluntad suficiente. No obstante el advenimiento de los nacionalistas liderados por Zhirinovsky al Parlamento ruso en diciembre de 1993, Rusia ya no representa para Europa una amenaza en el sentido clásico, en especial si se considera que los rusos han perdido buena parte de su capacidad de proyección en el escenario internacional. Rusia es un país con una economía débil e informalizada; con un ejército desmembrado, derrotado, desorganizado y desmoralizado; con un Estado inestable, falto de cohesión e inmerso en graves crisis internas de difícil resolución; con una CEE que no ha desarrollado verdaderos mecanismos de cooperación política y militar ni estructuras integradas, capaces de convertirla en un *Pacto de*

*Varsocia BIS*³³. Además, los rusos parecen más preocupados por el orden de su extranjero próximo, el mantenimiento de la integridad de su Estado y el compromiso de que su país no sea relegado a un segundo plano en la escena internacional, que por emprender una política confrontacionista hacia Europa³⁴. Rusia es, por lo tanto, un país capaz de ejercer hegemonías indirectas, mas no una verdadera dominación política amplia.

Además, pese a las fricciones y a la baja intensidad que caracterizan las relaciones entre europeos y rusos, éstas no son susceptibles de llegar a un punto muerto. Mucho menos cuando Moscú es renuente a romper del todo sus lazos con Europa, continente que puede ayudarle a superar sus dificultades económicas, no sólo con sus inversiones directas sino también con su *know-how* tecnológico e industrial. Por lo tanto, hay una gran paradoja: a pesar de ser una relación incómoda y difícil, con tendencia al congelamiento, europeos y rusos están condenados al diálogo y a la cooperación. Los problemas recíprocos en las relaciones europeo-rusas pueden impedir un proceso de reconciliación definitivo en Europa, pero tampoco llevan a la ruptura de relaciones. De hecho, los europeos buscan formas de relacionamiento que sin incorporar a Rusia a las estructuras europeas, tampoco la excluyan de las dinámicas y procesos del continente. Así, se siguen buscando intereses comunes que, aunque no estén en el primer orden de prioridades, permiten instaurar un diálogo permanente con Moscú. Por ejemplo, en materia de seguridad, tiende a favorecerse cada vez más un

³³ Véase Blackwilt, "La Russie et l'Occident", en *Politique Étrangère*, París, Institut Français des Relations Internationales, N° 2/94, verano, 1994, pp. 39-40.

³⁴ Véase Guerrero y Méndez, *Op. Cit.*, pp. 117-126. Christoph Bertram, "Quel avenir pour l'OTAN?", en *Politique Étrangère*, N° 1/95, pp. 147-158.

orden pan-europeo, que hace compatibles la ampliación de las estructuras europeas al Este con la integración de Rusia a las estructuras de cooperación europeas. Por esa razón, en el seno de la OTAN se estableció con Rusia una relación especial (Acta fundacional Rusia-OTAN, mayo de 1997), que la incorpora en una serie de discusiones alrededor de preocupaciones comunes a europeos y rusos, las cuales abarcan desde las operaciones de mantenimiento de la paz hasta el problema de la proliferación nuclear. Dicha incorporación es parcial y no total, ya que Rusia no entra a formar parte directa de las estructuras europeas. De ahí el que se le haya negado el poder de veto sobre las decisiones de la OTAN que pudieran afectarla.

Como diría Jean-Marie Guehenno, con la desaparición de la URSS, Rusia no ha dejado de tener una cierta dimensión europea, pero Europa ha dejado de ser la prioridad estratégica de Rusia. Por lo tanto, la amenaza rusa no es en realidad una amenaza estratégica para Europa y la evolución de Rusia no será una variable que determine la futura arquitectura de la seguridad europea. Para constituirse en una verdadera amenaza tendría que poder movilizar todos sus recursos hacia Europa. Existe la probabilidad de violencias internas en Rusia, pero eso afectaría más el orden en Asia y el equilibrio mundial que el orden europeo¹⁷⁹.

Vale la pena preguntarse, entonces, qué será de la Europa comunitaria en ausencia de una amenaza clara y evidente. No está por demás recordar que el conflicto, o la amenaza del mismo, ha sido por lo general un motor de la historia europea.

¹⁷⁹ Jean-Marie Guehenno, "Sécurité européenne: l'impossible statu quo", en *Politique Européenne*, N° 1/95, printemps, 1995, pp. 23-31.

No en vano, en la actualidad existe una discusión en Europa muy grande alrededor de la posibilidad de construir una identidad europea, en ausencia de una amenaza externa del tipo que la URSS representó durante la época de la Guerra Fría.

III. CONCLUSIONES

Sin duda, Europa, en tanto espacio, es un polo del sistema internacional que se consolida en la postguerra fría, tanto por su peso y su capacidad de atracción sobre otras áreas geográficas, como por el papel que desempeña en la configuración de un sistema capitalista transnacional. Sin embargo, su función de polo en el sistema postguerra fría es muy diferente a la función que tuvo la antigua Unión Soviética en medio de la confrontación Este-Oeste. Fundamentalmente porque la interlocución de la Europa comunitaria con Estados Unidos no sólo se caracteriza por una gran competencia, sino también por una intensa interdependencia, que limita su capacidad contestataria.

En ese sentido, el análisis sugiere que la función de los polos durante y después de la Guerra Fría no es la misma. En el mundo postguerra fría, los polos actúan en un solo sistema a la vez globalizado y regionalizado, pero que no conoce bloques perfectamente delimitados y con relaciones de muy baja intensidad entre sí. Ese nuevo contexto internacional obliga a los polos a asumir funciones de complementariedad, en cuanto a la dirección del sistema se refiere. Primero, porque fácilmente opera una especie de repartición parcial de atribuciones entre ellos a nivel regional; y segundo, porque la actuación en el mundo global no puede llevarse a cabo con facilidad de manera unilateral. Así, las diferencias entre el mundo de la Guerra Fría

y la postguerra fría no radican tan sólo en el número de polos que caracteriza a cada sistema (mundo bipolar, tripolar, cuadripolar, etc.). Hay además una diferencia cualitativa, es decir, en el funcionamiento mismo del sistema, que le asigna a los polos tareas muy distintas.

Como se vió, la Europa comunitaria cumple un papel importante en el ámbito económico, área en la que ha logrado afirmar una cierta identidad colectiva y una cierta importancia de cara al capitalismo transnacional que se consolida. En cambio, a pesar de sus múltiples expectativas en el plano político, la CE/UE tiene aún una capacidad de proyección internacional limitada, sobre todo en términos relativos frente a Estados Unidos. En primer lugar hay un problema de carencia de medios para proyectarse, como ocurre por ejemplo en el ámbito de la defensa, problemática que no se resuelve agregando los medios de los países miembros de la Comunidad, porque como se señaló la CE/UE no es un Estado Federal. Pero también la capacidad limitada de acción en el ámbito internacional se deriva de la naturaleza dual y de la magnitud del proyecto comunitario. Al separar en pilares las facetas económica y política de la Unión, los europeos tienen una gran dificultad para capitalizar políticamente su peso económico. Sujeta a los procesos complejos de cooperación intergubernamental en materia política, la Comunidad no puede impedir proyectarse con fracturas, es decir, como un polo fragmentado y heterogéneo, que corre el riesgo de acentuar esta tendencia con las perspectivas de ampliación hacia Europa del Este.

Además, absorbida por la magnitud del proyecto comunitario, la CE/UE parece tender al ensimismamiento, aun sin quererlo. Esto plantea una importante conclusión, *la Europa de los quince*

(quizá de *los veintiuno* o de *los treinta* mañana) es un polo con recursos de poder no despreciables y con una voluntad de proyección internacional que, de consolidarse, podría servir a la construcción de una *Europa potencia*. Pero mientras se mantenga el esquema de cooperación intergubernamental propuesto en Maastricht en materia de PESC, Europa tendrá una enorme dificultad para volcar y movilizar sus medios y sus expectativas hacia afuera. Este último, es el principal obstáculo para trascender la *Europa espacio*.

Esta paradoja de un gigantismo económico que corre paralelo a un enanismo político no va a resolverse automáticamente a través de las fuerzas que rigen el sistema postguerra fría. Tal vez eso se pensó cuando se hicieron las primeras lecturas explicativas de dicho sistema. En efecto, la idea de la *Triada* partió de una visión economicista del mundo postmuro de Berlín, que suponía la subsumisión total de lo político con relación a lo económico. En esa perspectiva, los tres poderes económicos podían llegar a adquirir una proyección política por el solo peso de sus economías. Es muy probable que esta visión economicista del mundo postguerra fría haya resultado de una simplificación en el diagnóstico de la caída de la antigua Unión Soviética, según la cual la vieja potencia se derrumbó como consecuencia del fracaso del modelo de economías de planificación centralizada. Dicha lectura del desmembramiento soviético subestima en extremo los factores políticos que también hicieron parte del proceso.

Hoy, cuando se dilucidan con mayor claridad los factores políticos que llevaron al colapso de la URSS, comienza también a criticarse la excesiva *mercantilización* de las lecturas del sistema que reemplaza a la bipolaridad de la Guerra Fría. Así, a casi

ocho años de la caída del muro de Berlín, comenzamos a preguntarnos por qué China no podría ser un polo del nuevo sistema internacional. Incluso, la misma Rusia que, pese a su colapso económico, sigue teniendo un papel político muy importante en el mundo, como puede deducirse de su reciente incorporación al G7, aun sin ser equiparable en el plano económico a las siete potencias industrializadas del mundo.

Es probable, entonces, que vuelva a haber una *politización* del sistema postguerra fría, en detrimento de su *mercantilización*. Para la CE/UE, esto podría tener implicaciones importantes, ya que la sola concreción de la Unión Económica y Monetaria, independientemente de los términos en que ésta se lleve a cabo (*euro* fuerte o débil; UME amplia o restringida), no sería suficiente para proyectar políticamente a la Comunidad. No sólo porque el poder económico no se traduce automáticamente en poder político, sino también porque el viejo esquema funcionalista de la integración, según el cual los fines políticos podrían alcanzarse a través de una integración económica más intensa, parece haber entrado en crisis. Hoy da la sensación de que la profundización de la integración económica, a través de los ámbitos supranacionales, pone en peligro, tanto la unidad (imposibilidad de profundizar todos al mismo tiempo) como la legitimidad (déficit democrático) del proyecto político europeo. Por lo tanto, para concretar con éxito sus aspiraciones políticas, es probable que los países europeos que forman parte de la Comunidad tengan que acudir a lo político. Es decir, como cuando se formuló por primera vez la iniciativa de la CECA, hoy es preciso perfeccionar la cooperación intergubernamental en Europa, en aras de poder construir una estructura supranacional, esta vez que incorpore lo político y no sólo lo económico.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS:

- Annuaire statistique au commerce extérieur et du commerce intra-Union Européenne. Annuaire statistique 1998-1994*. Luxemburgo-Bruselas: Eurostat, 1996.
- Badie, Bertrand y Marie-Claude Smouts. *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, 1995, segunda edición.
- Boniface, Pascal (dir.). *Atlas des Relations Internationales*, Paris, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, 1993.
- Colas, Dominique. *Dictionnaire de la Pensée Politique*, Paris, Larousse, 1997.
- Conférence Intergouvernementale 1995. Informe de la Comisión para el Grupo de reflexión*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995.
- Crowley, Jhon. "Royama-Uni: fin de règne conservateur?", en *L'État du Monde 1997, annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, La Découvert, 1996.

- Daubenton, Annie. "Rusie. La démocratie en balance", en *L'État du Monde. Annuaire économique et géopolitique mondial 1997*. Paris, La Découverte, 1996, pp. 157-168.
- Deloel, Marie-Eve. "La Unión europea", en Jorge Reinel Pulacio y Andrés Franco (ed.), *Sociedad civil e integración en las Américas*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1997, pp. 125-137.
- Informe sobre el desarrollo mundial 1996*, Washington, Banco Mundial, 1996.
- Informe sobre Desarrollo Humano, 1996*, Madrid, PNUD, 1996.
- Fazio Vengoa, Hugo. *Después del comunismo. La difícil transición en Europa Central y Oriental*. Bogotá, Tercer Mundo Editores-IEPRI, 1994.
- Fazio Vengoa, Hugo. *La Unión Soviética de la Perestroika a la disolución*. Bogotá, Ediciones Uribe, 1992.
- Guerrero, Juan Carlos y Carla Meriza (dir.). "Rusia: ¿de potencia mundial a potencia regional?", en *OASIS 1996. Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996, pp. 99-164.
- Guerrero, Juan Carlos. "Yugoslavia: el agitado corazón de los balcanes", en *Observatorio de Análisis de los sistemas internacionales (OASIS) 1995*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia-Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), 1996, capítulo III.
- Laidi, Zaki. *L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide*. Paris, Publications de la Fondation Nationale de Ciencias Politiques, 1992.
- Les investissements directs de l'Union Européenne, 1984-1993*, Luxemburgo, Eurostat, 1996.
- L'Europe, partenaire mondial. Les relations extérieures de la Communauté européenne*. Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1991.
- Millen De Sol, Chantal. "Perfiles paralelos: el nacimiento del pensamiento

- político moderno en la Gran Europa", en Hugo Fazio (ed.), *¿La Gran Europa?*. Santa Fe de Bogotá, Ecoe ediciones, 1997, pp. 25-62.
- Schwok, René. *Les Relations USA CE dans l'après guerre froide. Conflit ou partenariat?*. Ginebra, Georg Editeur-Institut universitaire d'études européennes, 1992.
- Sorman, Guy. *Los verdaderos pensadores de nuestro tiempo*. Barcelona, Seix Barrá, 1991.
- Seuret, François. *Le commerce Est-Ouest*. Paris, Economica, 1987.
- REVISTAS:
- "America and Europe: a ghost at the feast", en *The Economist*, Londres, febrero 19, 1994, pp. 2-24.
- "A survey of France", en *The Economist*, noviembre 25, 1995.
- Baranovsky, Vladimir. "La Russie et la sécurité européenne", en *Politique Étrangère*, Paris, Institut français des relations internationales, N° 1/95, primavera, 1995, pp. 33-33.
- Barbe, Esther. "Política exterior y de defensa: análisis de las grandes fracturas en el proceso de construcción europea", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, Barcelona, IAM-UNED, N° 5, junio, 1995, pp. 53-68.
- Bergsten, C. Fred. "The dollar and the euro", en *Foreign Affairs*, Nueva York, Council on Foreign Relations, Vol. 76, N° 4, julio-agosto, 1997, pp. 83-95.
- Bertram, Christoph. "Quel avenir pour l'OTAN?", en *Politique Étrangère*, Paris, Institut Français des Relations Internationales, N° 1/95, pp. 147-158.
- Blackwilt, Robert D. "La Russie et l'Occident", en *Politique Étrangère*, Paris, Institut français des relations internationales, N° 2/94, verano, 1994, pp. 395-400.

- Cloos, Jim y Gaston Reinesch. "Le traité de Maastricht, Genèse, Analyse, Commentaires", en Dominique Fabre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, Paris, La documentation française, N° 775-776, novembre, 1996, pp. 44-54.
- De la Serre, Françoise. "De la coopération politique européenne à la politique étrangère et de sécurité commune", en Dominique Fabre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, Paris, La documentation française, N° 775-776, novembre, 1996, pp. 9-20.
- "Enlarging NATO", en *The Economist*, febrero 15, 1997, pp. 21-23.
- "Europe's single currency. Ready or not, here comes EMU", en *The Economist*, Londres, octubre 11-17, 1997, pp. 25-30.
- Fazio Vengoa, Hugo. "La política exterior de la integración europea", en *Análisis Político*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, N° 27, enero-abril, 1996, pp. 53-54.
- Fazio Vengoa, Hugo. "Los factores externos en la política internacional contemporánea: material para la discusión", en *Colombia Internacional*, Bogotá, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, N° 25, enero-marzo, 1994, pp. 28-45.
- Fries, Fabrice. "Un processus d'élaboration à améliorer", en Dominique Fabre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, Paris, La documentation française, N° 775-776, noviembre, 1996, pp. 97-100.
- Guehenno, Jean-Marie. "Sécurité européenne: l'impossible statu quo", en *Politique Étrangère*, Paris, Institut Français des Relations Internationales, N° 1/95, primavera, 1995, pp. 25-31.
- "Global defense industry", en *The Economist*, junio 14, 1997.
- Cnesotto, Nicole. "Un impact politique minime dans le conflits de la ex-

- Yugoslavia", en Dominique Fabre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, Paris, La documentation française, N° 775-776, noviembre, 1996, pp. 82-88.
- Goldman, Steven. "Revitalizing the Special Relationship", en *World Affairs*, Vol. 158, otoño, 1995, pp. 80-87.
- Halteborn, Helga. "Le triangle stratégique Paris-Bonn-Washington", en *Politique étrangère*, Paris, Institut Français des Relations Internationales, otoño, 1996, N° 3/96, pp. 553-567.
- Hatry, Paul. "La integración europea después de Maastricht", en *Análisis Internacional*, N° 3, pp. 3-31.
- Kenis, P. y V. Schneider. "The EC as an international corporate actor: two cases studies in economic diplomacy", en *European Journal of Political Research*, Vol. 15, N° 4, 1987, pp. 439-440.
- Lellouche, Pierre. "Le besoin d'un 'supplément d'âme'", en Dominique Fabre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, Paris, La documentation française, N° 775-776, noviembre, 1996, pp. 88-90.
- Lipiez, Alain. "Hacia una nueva inserción de Europa en la economía mundial", en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, N° 89, enero-marzo, 1990, pp. 21-43.
- "Marital problems", en *The Economist*, Londres, diciembre 3, 1994, pp. 15-16.
- Morau-Defarges, Philippe. "Renforcer la cohérence entre les trois piliers", en Dominique Fabre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, Paris, La documentation française, N° 775-776, noviembre, 1996, pp. 105-107.
- Nerlich, Uwe. "L'Allemagne un pays comme les autres?", en *Politique Étrangère*, Paris, Institut Français des Relations Internationales, N° 1/95, pp. 99-116.

- Niolett, Robin. "La desunión europea: visiones de integración rivales", en *Ciencia Política*, N° 45, primer trimestre, 1997, pp. 39-60.
- Nutail, Simon. "European political cooperation", en Dominique Fabre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, París, La documentation française, N° 775-776, noviembre, 1996, pp. 20-29.
- Nutail, Simon. "Unionistes et pragmatistes", en Dominique Fabre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, París, La documentation française, N° 775-776, noviembre, 1996, pp. 29-38.
- Restrepo, Luis Alberto. "Incertidumbres de la Unión Europea tras el fin de la Guerra Fría", en *Análisis Político*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, N° 29, septiembre-diciembre, 1996, pp. 83-97.
- Russell, Roberto. "Reflexiones sobre lo 'nuevo' del 'nuevo orden mundial'", en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, N° 102, abril-junio, 1993, pp. 134-154.
- Ryba, Barbara-Christine. "La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC). Mode d'emploi et bilan d'une année d'application (fin 1993/1994)", en Dominique Fabre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, París, La documentation française, N° 775-776, noviembre, 1996, pp. 58-75.
- Schmidt, Peter. "Défis et perspectives de la politique de sécurité européenne de l'Allemagne", en *Politique étrangère*, París, Institut Français des Relations Internationales, otoño, 1996, N° 3/96, pp. 569-581.
- "Small beginnings", Business in Europe (survey), en *The Economist*, noviembre 3, 1996, p. 15.
- "Standing firm in Europe", en *The Economist*, abril 19, 1997.
- Stark, Hans. "Alemania-Rusia: los alcances de un partenariat difícil", en

- Politique Étrangère*, París, Institut Français des Relations Internationales, otoño, 1996, N° 3/96, pp. 569-611.
- "The future of NATO: a new kind of alliance?", en *The Economist*, Londres, junio 1°, 1996, pp. 19-21.
- Tokatlian, Juan Gabriel y Leonardo Carvajal. "Tendencias de la cooperación internacional en la postguerra fría", en *Colombia Internacional*, Bogotá, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, N° 25, enero-marzo, 1994, pp. 13-27.
- Tortosa, José María. "La Unión Europea y el sistema-mundo contemporáneo", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, Barcelona, UAM-UNED, N° 5, junio, 1995, pp. 69-87.
- Trujillo, Constanza. "La Europa que se construye", en *Colombia Internacional*, Bogotá, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, N° 23, julio-septiembre, 1993, pp. 24-31.
- Willaert, Philippe. "Le mauvais fonctionnement de la PESC", en Dominique Fabre (comp.), *Problèmes politiques et sociaux. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)*, París, La documentation française, N° 775-776, noviembre, 1996, pp. 94-97.
- PERIÓDICOS:
- De Beur, Patrick. "La Grande-Bretagne choisit de ne pas adhérer à l'euro avant 2002", en *Le Monde*, octubre 29, 1997, p. 4.
- Gailard, Jean Michel. "Une accélération du capitalisme", en *Le Monde*, *Dossiers documents*, París, N° 258, octubre, 1997.
- Papon, Pierre. "¿Qué le place pour l'Europe dans un domaine stratégique? Mondialisation accélérée de la science", en *Le Monde Diplomatique*, París, febrero, 1997, p. 28.

"La rénovation des commandements de l'OTAN sera achevée au sommet de décembre", en *Le Monde*, Paris, octobre 3, 1997, p. 3.

Leparmentier, Arnaud. "L'Allemagne agacée par la France", en *Le Monde*, novembre 1^{er}, 1997-1995, p. 1.

"Les États-Unis et l'Europe à la recherche d'un compromis sur l'affaire total", en *Le Monde*, Paris, octobre 2, 1997, pp. 1 y 4.

Luneau, Gilles. "Retour remarqué de l'Espagne et du Portugal", en *Le Monde Diplomatique*, Paris, marzo, 1997, pp. 16-17.

OTROS:

European Union Speech. Valéry Giscard d'Estaing, Chairman of the Foreign Affairs Committee of the French National Assembly, "From the Marshall Plan to the European Union 1947-1997. Web site de la Unión Europea, <http://www.eurunion.org>.

Borrador del Tratado de Amsterdam. <http://agenor.consilium.eu.int/Amsterdam/en/treaty>.

Conferencia de Pierre Grosser en la Universidad Externado de Colombia.

Press Release: Agenda 2000, julio 16, 1997, N° 49/97. Web site de la Unión Europea, <http://www.europa.eu.int>.

Press Release 97-27: EU-US summit in the Hague, mayo 28, 1997, N° 37/97. Web site de la Unión Europea, <http://www.europa.eu.int>.

Press Release: European Commission begins study of Euro's external impact, abril 23, 1997, N° 24/97. Web site de la Unión Europea, <http://www.eurunion.org>.

Press Release: European Union Declaration on Iran, abril 29 de 1997, N° 26/97. Web site de la Unión Europea, <http://www.europa.eu.int>.



Press Release 97-31: Transatlantic Conference "Bridging the Atlantic: people to people links". Issues recommendations, mayo 8, 1997, N° 31/97. Web site de la Unión Europea, <http://www.europa.eu.int>.

Speech: From the Marshall Plan to the European Union 1947-1997, Valéry Giscard d'Estaing, Chairman of the Foreign Affairs Committee of the French National Assembly. Web site de la Unión Europea, <http://www.europa.eu.int>.

Speech: Jacques Delors, Georgetown University, mayo 9, 1996. Web site de la Unión Europea, <http://www.eurunion.org>.

The New Transatlantic Agenda. Documentos Unión Europea. www.europa.eu.

Tratado de Maastricht.

Zaki Laidi, "¿Dónde estamos? ¿A dónde vamos? Cuestiones previas a una convivencia global", ponencia presentada en un seminario organizado por FESCOI, Santafé de Bogotá, noviembre 7, 1996, pp. 1-21.

ANEXO I*

GLOSARIO

Consejo de ministros: instancia decisonal central de la Comunidad y de la Unión, compuesta por los representantes de los países miembros. Es una instancia de naturaleza intergubernamental, encargada de decretar las políticas de la Comunidad, sobre la base de propuestas presentadas por la Comisión Europea. Esta participa en los trabajos del Consejo de ministros y puede en cualquier momento retirar o enmendar las propuestas que a él presenta. El Consejo reúne a los ministros de cada país miembro de la Comunidad, en función de los diferentes temas que allí se tratan (economía, agricultura, finanzas, relaciones exteriores, asuntos internos, etc.) y su presidencia se rota entre los países miembros de la CE/UE cada seis meses. Las decisiones en el seno de este órgano se toman por unanimidad y por mayoría calificada, según el tema en cuestión.

* El presente anexo define las principales instituciones comunitarias mencionadas en este capítulo. El autor quiere agradecer los comentarios hechos por Marie-Eve Dexeuf, Hugo Fazio, David Garbay, Cristina de la Torre y Anja a Novira.



Consejo Europeo: foro responsable de señalar las grandes líneas directrices de la política comunitaria. Es, pues, el centro motor de la decisión europea. Reúne a los Jefes de Estado y de gobierno, asistidos por sus ministros de Relaciones Exteriores, con el presidente de la Comisión Europea, asistido de un comisario. Los encuentros se llevan a cabo por lo menos dos veces al año y fueron institucionalizados en el Acta Única Europea. En realidad, no es un órgano comunitario, sino un punto de encuentro de los líderes de los Estados miembros de la Comunidad, que opera desde 1974.

Comisión Europea (Comisión de las Comunidades Europeas): compuesta de 20 comisarios, la Comisión Europea es el motor y la gestora de la Comunidad. Tiene el poder de iniciativa y ejecución con relación a las políticas comunitarias; es decir, ella elabora los proyectos de ley y aplica las decisiones que toma el Consejo de ministros. Además, es la garante del respeto a las normas comunitarias, velando siempre por la aplicación de los Tratados.

Comité de los representantes permanentes (Coreper): creado en 1958, el Coreper es un órgano administrativo que prepara las deliberaciones del Consejo de ministros. Compuesto de los representantes permanentes de cada uno de los Estados miembros, con el rango de embajadores, se subdivide en dos formaciones: una encargada de los asuntos técnicos y la otra de los políticos. El Coreper es presidido por el representante permanente del país que ejerce la presidencia de la Comunidad.

Comité Político: órgano que reúne a los directores políticos (puesto específico en cada uno de los ministerios de asuntos

extranjeros) y que prepara los trabajos del Consejo de ministros en materia de política exterior y de seguridad común.

Conferencia intergubernamental: conferencia internacional en el seno de la cual los diplomáticos preparan un tratado o modifican los tratados existentes. La última conferencia realizada comenzó en marzo de 1996 en Turín y terminó en junio de 1997 en Amsterdam.

Corresponsales europeos: red de funcionarios (uno por Estado miembro, más uno en representación de la Comisión) que tienen por misión facilitar la comunicación cotidiana en materia de política exterior y de seguridad común. También preparan las reuniones del Comité Político.

Mayoría calificada: es una de las reglas de voto en el seno del Consejo de Ministros. Cada Estado tiene un número de votos que resultan de una ponderación proporcional a su respectivo peso demográfico (Alemania, Francia y Reino Unido = 10 votos; España = 8 votos; Bélgica, Países Bajos, Grecia y Portugal = 5 votos; Austria y Suecia = 4 votos; Dinamarca, Irlanda y Finlandia = 3 votos; Luxemburgo = 2 votos). Los votos sólo pueden movilizarse en bloque. La mayoría calificada se alcanza cuando por lo menos 62 votos de 87 aprueban una decisión. Hay, entonces, una minoría de bloqueo de 26 votos. En ciertas materias, como en las relacionadas con el presupuesto, existe una mayoría sobrecalificada: los 62 votos deben ser hechos por al menos once Estados miembros.

Parlamento Europeo: compuesto por 613 diputados elegidos por sufragio universal, procedentes de todos los países de la

Comunidad y en proporción a la población de cada uno, aún no se ha consolidado como un verdadero poder legislativo. En realidad sus poderes son limitados: puede modificar, bajo ciertas condiciones, las propuestas que la Comisión presenta al Consejo de ministros y algunas veces influye en el contenido de las leyes europeas, mediante diferentes procedimientos. También controla el trabajo de la Comisión Europea y puede censurarla. No obstante, su función más importante es la de aprobar el presupuesto comunitario elaborado por la Comisión. Los diputados del Parlamento europeo se agrupan por afinidades políticas y no por nacionalidades.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: órgano encargado de interpretar los tratados de la CE/UE y todos los textos jurídicos europeos en caso de litigio. Se compone de trece jueces y seis abogados generales, designados por seis años de común acuerdo entre los países miembros. El Tribunal puede solicitar la modificación de actos legislativos o decisiones nacionales incompatibles con las disposiciones de los Tratados europeos. Sus fallos se imponen sobre los tribunales de los Estados miembros.