



Cosmographiæ Universalis, Sebastian Munster, 1550

Cooperación e integración

La nueva cara de la Unión Europea

STÉPHANIE LAVAUX

INTRODUCCIÓN

Europa, la construcción europea y sus objetivos dejan a sus habitantes y al resto del mundo perplejos. Nadie sabe, aparte de los tecnócratas de la Unión, de qué se trata exactamente este proceso de cooperación e integración, considerado como el más importante del mundo.

¿Cuál es la identidad de dicho conjunto todavía inacabado después de más de cincuenta años de existencia? ¿Cuál es el balance de semejante obra? ¿Cuál es el propósito final de aquella arquitectura y, de hecho, será que existe un verdadero arquitecto? ¿Por qué los Estados miembros tienen siempre que modificar sus políticas nacionales y las reglas del juego comunitario para acoger nuevos miembros que suelen poner en jaque gran parte de los avances tan difícilmente pactados? ¿Por qué tener siempre que mostrar optimismo y esperanzas en cuanto al futuro de un proyecto que, desde sus inicios, ha demostrado ser un proyecto para el bienestar y la seguridad de sus Estados y sus poblaciones, mas no del sistema internacional en general? Los logros y desarrollos experimentados hasta ahora son numerosos, pero los interrogantes y problemas también, particularmente a raíz de la última ampliación y de la aprobación del Tratado constitucional, acontecimientos históricos en la vida del continente.

Perplejidad pero también indiferencia son los dos sentimientos más extendidos tanto en el ámbito nacional como internacional acerca de la nueva Unión

Europea (UE) debido, en particular, a la ausencia de debate público interno y de redes transnacionales que incorporen las preocupaciones de otras regiones a las de la llamativa alternativa europea en el sistema hegemónico actual. Esta preocupante indiferencia se podría resolver si la Unión Europea decidiera abrirse verdaderamente al mundo a través de una política exterior y de seguridad profundamente renovada, creativa y pendiente de los problemas y necesidades de países y regiones en dificultad. Parece lastimosamente paradójico que, aunque la construcción europea sea, sin duda, la empresa más exitosa, brillante y prometedora en las relaciones internacionales desde la mitad del siglo XX, carece todavía de un apoyo popular fuerte y de una confianza estatal absoluta.

La crisis de Irak en 2003 y los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid parecen haber manifestado por primera vez unas opiniones públicas europeas activas y movidas por otras causas que los problemas estrictamente económicos y sociales domésticos; sin embargo, no se ha reflejado todavía en una participación muy activa en la toma de decisión institucional en el ámbito comunitario.

Son entonces desafíos y preocupaciones de orden institucional, económico, diplomático y de defensa los que esperan a la nueva Unión Europea de veinticinco Estados miembros (ver mapa: Miembros de la Unión Europea) y 450 millones de habitantes, y tendrán automáticamente unas consecuencias, aunque marginales,

VISIÓN INTERNACIONAL (Cont.)

Eleanor Roosevelt
(1884/1962)



Escritora y defensora de los derechos sociales en Estados Unidos. Esposa del presidente Franklin Delano Roosevelt. Como delegada de su país ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), presidió la comisión que redactó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en diciembre de 1948. Trabajó a favor de la igualdad racial, y tras la muerte de su marido fundó "Americanos por la Acción Democrática", una corriente liberal dentro del Partido Demócrata.

Faisal I
(1885/1933)



Príncipe árabe-iraquí. Dirigió a su pueblo en la lucha contra el dominio otomano durante la I Guerra Mundial y, durante su reinado, hace que Irak ingrese a la Sociedad de Naciones en calidad de Estado soberano independiente. Elegido mediante plebiscito, con un 96% de los votos emitidos, la Asamblea Nacional iraquí le concedió el título de monarca constitucional en 1923. Lo sucedió en el trono su hijo Gazi I.

Trygve Lie
(1886/1968)



Secretario general de la Organización de Naciones Unidas. Nacido en Noruega, fue nombrado el 1 de febrero de 1946 como el primer secretario general de la ONU.

Se encargó de la puesta en marcha de Naciones Unidas y jugó un importante papel en la organización de las fuerzas armadas que participaron en la guerra de Corea. La URSS lo consideró un aliado de Occidente y no un hombre neutral, por lo cual debió retirarse el 10 de noviembre de 1952, antes de cumplir su periodo.

David Ben Gurión
(1886/1973)



Líder sionista, Primer Ministro y ministro de defensa israelí. Guió el curso de la historia sionista, impulsó el desarrollo de una capacidad de defensa judía y organizó la masiva inmigración "ilegal" que dio lugar a los asentamientos judíos. Proclamó la creación del Estado de Israel y dirigió la llamada "Guerra de Independencia". En la arena internacional, logró la aprobación del acuerdo de reparaciones con Alemania Occidental y sacó a Israel del bloque de las naciones no alineadas, adoptando una orientación pro-occidental.

sobre el futuro de su relación con sus áreas de interés no prioritarias, como lo son América Latina y Colombia.

1. LOS DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA NUEVA EUROPA

El año 2003, con la crisis en Irak y sus consecuencias en Europa, y el fracaso de la Conferencia Intergubernamental al final del año con la no adopción del proyecto de Tratado Constitucional,¹ marcó un período muy sensible y oscuro para la Unión Europea. El análisis de este año, fundamental para la historia de la construcción europea, puede, sin embargo, tener varias lecturas. En efecto, un acercamiento más profundo a las dinámicas que, hasta ahora, han hecho evolucionar la integración europea permite aclarar que, en la totalidad de los casos, los bloqueos en la construcción del bloque europeo generados por unas preocupantes divisiones ideológicas y político-estratégicas entre los Estados miembros han servido siempre de detonador para un proceso de relanzamiento y de regeneración de la integración a través de la creación de mecanismos de flexibilidad que permiten conciliar los intereses de todos. La Unión Europea no refleja una integración a marcha forzada; al contrario, vive cada día un proceso de conformación de una cierta unidad respetando la diversidad nacional. Este es el método europeo que ha permitido la supervivencia del bloque regional hasta ahora.

La sola alusión a los contextos políticos que suscitaron la creación de los tres mecanismos de flexibilidad actualmente en vigor, tales como el principio de subsidiariedad, la cooperación reforzada y la abstención constructiva, permite justificar la última afirmación. Sin esta flexibilización en el proceso de toma de decisiones, hoy en día, unos Estados como Reino Unido o Dinamarca ya no serían miembros de la Unión. Y sin Reino Unido, particularmente, la Unión Europea no estaría tan presente en el escenario internacional tanto en el sector comercial como, de manera más discreta, en el de la seguridad y la defensa.

El acercamiento teórico

Al analizar el futuro tan complejo de la UE en el sistema internacional y en sus dinámicas internas, dos acercamientos teóricos, el primero funcionalista o neofuncionalista, y el segundo neorrealista e intergubernamentalista, brindan interpretaciones y argumentos a veces contrarios pero siempre muy interesantes.

El primero, reflejo del método Monnet, llamado así en nombre del padre fundador francés y primer presidente de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Ceca)² al inicio de la década de los cincuenta, deduce que una Europa política y federal puede progresiva y automáticamente ponerse en marcha vía la construcción paulatina de una Europa económica. Al establecer unas instituciones y unos objetivos funcionales en sectores económicos limitados, se crean unas solidaridades y necesidades de nuevas funciones, unas necesidades adicionales de integración en otros sectores económicos, humanos y políticos, y, por efecto inducido (spill over), las autoridades integradas amplían automáticamente sus marcos de competencia frente a los Estados.³ No obstante, dicha dinámica tiene sus límites. En efecto, la declaración Schuman del 9 de mayo de 1950 indicaba que estas realizaciones concretas,

1 En diciembre 2003, el proyecto de Constitución europea fue rechazado por el Consejo Europeo bajo presidencia italiana por primera vez. Se aprobó únicamente seis meses más tarde, en junio 2004, bajo presidencia irlandesa, el nuevo texto llamado "Tratado estableciendo una Constitución para Europa". Sin embargo, este Tratado no entró en vigor inmediatamente; los 25 países tienen ahora que ratificarlo o vía referendo popular o vía ratificación parlamentaria.
2 La Alta Autoridad de la Ceca fusionó tiempos después con las Comisiones de las dos otras Comunidades de origen: la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom), creando así la Comisión Europea tal como la conocemos actualmente.
3 Ernst HAAS, *The Uniting of Europe, Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Londres-Stanford, Stanford University Press, segunda edición, 1968.

funcionales y automáticas llevarían progresivamente a una federación europea.

Lastimosamente, esta federación todavía no existe a pesar de más de cincuenta años de esfuerzos. La automaticidad del paso de la unión económica a la unidad política no ha funcionado. Los realistas e intergubernamentalistas, que ponen el énfasis en el papel primordial de los Estados, de sus búsquedas de poder y de sus intereses nacionales subrayan, a este propósito, cómo el general De Gaulle en 1965-66 logró limitar la dimensión supranacional comunitaria,⁴ o cómo Margaret Thatcher en 1979-84 o también España y Portugal en 2003 privilegiaron la defensa de sus intereses nacionales.

Sin embargo, no se debe dejar de lado el acercamiento neofuncionalista –como teoría y como método de acción– tan rápido. En efecto, de la creación e introducción del euro como moneda única en la mayoría de los Estados europeos⁵ se espera un efecto de spill over que obligaría la Unión Europea a reforzar su autoridad política supranacional, y casi federal, frente a los Estados miembros para poder manejar esta moneda única y así ampliar sus poderes más allá del simple pacto de estabilidad y de crecimiento económico ya existente.

Los realistas e intergubernamentalistas siguen cuestionando la teoría neofuncional.⁶ Para ellos, los actores principales de la construcción europea son los Estados, y es por motivo de interés nacional y de multiplicación de poder que ellos mismos construyen la Unión Europea y aceptan transferir o ceder competencias y soberanía a los órganos supranacionales. Eso es parcialmente el reflejo de la realidad; sin embargo, esa versión realista de la integración europea deja de lado el hecho de que los Estados miembros europeos son mayoritariamente

Estados-naciones cuyos grupos humanos han evolucionado con la construcción europea. Dicho proceso de construcción ha modificado profundamente las identidades nacionales, que ya no son vistas o vividas como exclusivas y excluyentes sino como muy compatibles con nuevas identidades colectivas como la europea. Sin embargo, ni los funcionalistas ni los intergubernamentalistas han medido semejante cambio identitario que da aun más fuerza –cultural– al futuro de la integración europea; los primeros porque las identidades, en particular nacionales, han sido siempre uno de los factores más importantes de bloqueo de toma de decisiones, y los segundos porque su marco de análisis no les permite medir las evoluciones y la importancia de los grupos humanos en procesos supranacionales. En resumen, no pueden creer en la capacidad de las naciones para confiar en el interés común europeo como una fuerza de relanzamiento periódico de Europa.

El triángulo de incompatibilidades políticas

Son justamente las relaciones dinámicas entre identidades nacionales e identidad europea las que se encuentran en los orígenes de los saltos cualitativos de la construcción europea. De las comunidades europeas de origen a la Unión Europea actual, pasando por la Comunidad Europea de los años ochenta, el equilibrio variable entre *interés nacional*, *soberanía nacional* e *interés europeo* fue el motor de la comunitarización progresiva. Este triángulo de incompatibilidad política⁷ es, desde sus inicios, más favorable a la supranacionalidad. En efecto, considerando que es imposible actuar a la vez en favor de su soberanía nacional, de su interés nacional y del interés comunitario, y que, en consecuencia, los países tienen que sacrificar una de estas nociones, varios escenarios son entonces posibles. Primero, escoger privilegiar su interés nacional y su soberanía nacional conduce automáticamente al bloqueo del sistema comunitario en contra del interés de todos; segundo, escoger privilegiar a la vez interés nacional e interés europeo implica perder parte de su soberanía nacional para recuperarla a nivel intergubernamental, que es el método más escogido hasta ahora en la historia de la construcción europea; y, por fin, querer conciliar interés europeo con soberanía nacional lleva a un uso

4 Conformada por todas las decisiones que escapan al control de los Estados y que dependen de la Comisión Europea y, hoy en día, al Banco Central Europeo.

5 Con la ampliación se matiza parcialmente esta afirmación, teniendo en cuenta que los diez nuevos Estados miembros no forman parte temporalmente de la zona Euro hasta cumplir con la totalidad de los criterios de convergencia, y que tres de los quince antiguos miembros (Reino Unido, Dinamarca y Suecia) decidieron en 1992 y 1995 no entrar en la Unión Económica y Monetaria (UEM). Estos trece países pesan entonces más que los doce actuales miembros de la UEM. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los diez nuevos miembros ya no pueden acudir a cooperaciones reforzadas negativas, es decir, salirse de la obligación de entrar en la zona euro, ya que la decisión de aceptarlos fue condicionada por la obligación de participar en los 31 puntos del acervo comunitario, incluyendo a la política monetaria.

6 Ver Alan MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, Londres, Routledge, segunda edición, 2000; Andrew MORAVCSIK, *The choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998; Andrew MORAVCSIK, "Le mythe du déficit démocratique européen", en *Raisons Politiques*, Paris, Presses de Sciences Po., mayo-julio de 2003, N° 10.

7 Robert FRANK, "La construction de l'Europe: une histoire cyclique", en *Questions Internationales*, Paris, La Documentation Française, mayo-junio de 2004, N° 7, p. 21.

VISIÓN INTERNACIONAL (Cont.)

Carlos Dávila
(1887/1955)



Secretario general de la Organización de Estados Americanos, entre 1954 y 1955. Diplomático chileno, contribuyó en numerosos análisis políticos y económicos en diversas publicaciones de las Américas. Prestó sus servicios en el Consejo del UNRRA y fue representante de Chile en el Comité Interamericano Consultivo Económico y Financiero. Se le reconoce por haber escrito "El Plan Dávila", que creó la Comisión Interamericana para el Desarrollo. Miembro del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

Chiang Kai-Shek
(1887/1975)



Militar taiwanés, aliado a los círculos capitalistas chinos, rompió con los comunistas y con el ala izquierda del Kuomintang. Tras la guerra civil se refugió con sus partidarios en la isla de Taiwán, donde instaló su gobierno nacionalista bajo la protección de Estados Unidos. Modernizó la isla e internacionalizó el comercio.

Lawrence de Arabia
(1888/1935)



Estratega inglés, llamado Thomas Edward Lawrence. Viajó al Medio Oriente en una expedición arqueológica. El comenzar la I Guerra Mundial se hizo oficial de inteligencia en El Cairo. Considerado un estratega magnífico y altamente conocedor de la teoría y la práctica de la guerra de guerrillas, se alió con los árabes y luchó, codo a codo, por su independencia. Su vida fue inmortalizada por Peter O'Toole en un largometraje que lleva su nombre.

Adolfo Hitler
(1889/1945)



Político y estadista alemán. Transformó Alemania militarizando completamente su sociedad bajo el "Partido Nacional-Socialista Alemán del Trabajo", ocupó la Cancillería en 1933 y llegó a la presidencia del Reich en 1934. Inició la II Guerra Mundial, abolió las limitaciones del Tratado de Versalles, ocupó varios países vecinos, firmó un pacto de neutralidad con los soviéticos, y con Japón el Pacto de Antikomintern. Abogó por la supremacía de la raza aria, cometiendo grandes delitos contra la humanidad.

generalizado de los mecanismos de flexibilidad tipo cooperación reforzada negativa.⁸ Este último mecanismo permite no participar en un avance en la integración sin bloquearlo para los otros miembros, pero termina perjudicando el interés nacional por el riesgo de pérdida de influencia y de cierto aislacionismo en el concierto europeo.

El déficit democrático: mito y realidad

Otro problema detectado en el uso de estos dos marcos teóricos, intergubernamentalista y neofuncionalista, después del ya mencionado de la ausencia de consideración del peso de la opinión pública o del interés europeo en el proceso de integración, es que tienden a mirar el futuro de Europa y de sus dinámicas internas con tendencias y lecciones del pasado. Pero Europa cambió; de pronto las dinámicas de ayer ya no funcionan hoy. Sin embargo, un rasgo de permanencia en la respuesta a la pregunta sobre quién decide la política europea es el déficit democrático, que no es un mito sino una realidad muy impactante de la integración europea. Obviamente, los tomadores de decisión en el ámbito comunitario tienen su legitimidad, por lo menos indirecta, puesto que son nombrados o elegidos por electores, o directamente por los ciudadanos europeos en el caso de los eurodiputados. No obstante, los ciudadanos tienen la impresión de controlar menos la política europea que la nacional. De ahí su desinterés fuerte acerca del futuro de Europa, lo que revela ser un riesgo mayor. En efecto, ya no existe el "consenso permisivo" del inicio de la década de los años noventa y que permitió la ratificación *in extremis* del Tratado constitutivo de la Unión Europea (Tratado de Maastricht). Hoy, los europeos desconfían mucho de las instituciones europeas, de un sistema político bastante *sui generis* que entienden mal, y de la capacidad de sus gobiernos para representar los intereses del pueblo europeo. El abstencionismo de las últimas elecciones del Parlamento Europeo en junio 2004 fue notorio, lo que no es buen presagio para las próximas ratificaciones por referendo del nuevo Tratado Constitucional aprobado hace poco por los veinticinco jefes de Estado y de gobierno de la UE.

Los cambios de la Constitución europea

La famosa Constitución europea tan esperada por todos los europeos tiene de Constitución sólo el nombre, mas no el contenido. Parece que este concepto fue construido para vender la idea de un relanzamiento de una Europa unida después de tantas peripecias y divisiones diplomáticas, pero no para reflejar cambios extremos en la arquitectura y el funcionamiento de la Unión. Sin duda alguna, se trata más de un nuevo Tratado internacional que modifica parcialmente los anteriores (Niza en particular), y no de una Constitución, puesto que no se define en ninguna parte el sistema político de la Unión. La palabra de Tratado Constitucional es entonces más idónea.

El nuevo texto introduce unos cambios sustanciales en el funcionamiento institucional y político de la Unión.

1. El primer cambio fundamental concierne al proceso de toma de decisiones en el Consejo de Ministros. En el sistema actual, para las decisiones por mayoría cualificada, cada Estado no está en situación de igualdad en cuanto al peso de su voto frente al de los demás Estados. Cada voto por Estado está ponderado por su peso poblacional; en

⁸ También llamada *Opting Out*. Esta cooperación reforzada negativa quedó prohibida en el texto del nuevo Tratado constitucional. Al contrario, la cooperación reforzada positiva (o *Opting In*) sirve para que un grupo de países deseosos de profundizar aun más un proceso de integración en una política y un sector dados lo puedan hacer sin afectar la soberanía nacional de los otros Estados.

otras palabras, mientras más poblado es el Estado más peso tiene su voto. En este contexto, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España son los cinco Estados más importantes de la Unión en ponderación de votos. El Tratado constitucional firmado en junio pasado aprueba la desaparición del sistema de ponderación y crea un proceso de toma de decisiones vía doble mayoría para el nuevo cálculo de la mayoría cualificada. Así, una decisión se aprobará en el Consejo de Ministros si tiene el respaldo de, por los menos, el 55 por ciento de los Estados que representan el 65 por ciento de la población de la Unión.

2. En segundo lugar, la Carta de los Derechos Fundamentales de los ciudadanos europeos adquiere fuerza jurídica obligatoria al entrar como parte importante del Tratado. Este texto es uno de los más avanzados de todas las cartas de derechos internacionales y regionales similares. En efecto, la interdicción del clonaje humano con fines reproductivos y la protección de los datos personales que transitan electrónicamente en el mundo son formalmente reconocidos en el texto.

3. En otro avance de mayor importancia, los Estados dotan a la Unión Europea de la personalidad jurídica internacional que no tenía hasta ahora,⁹ lo que le otorga el derecho a celebrar Tratados internacionales, el derecho a establecer relaciones internacionales, el derecho a participar en los procedimientos de solución de las diferencias internacionales y el derecho a participar en las relaciones de responsabilidad internacional. Por lo que se refiere al derecho a establecer relaciones internacionales, y en particular al derecho de legación activa y pasiva (enviar y recibir representaciones diplomáticas en el exterior), eso permitiría a la Unión crear y desarrollar verdaderos servicios exteriores y no solamente delegaciones de la Comisión Europea, como en la actualidad.

4. El sistema de presidencia rotativa del Consejo Europeo se reemplaza por el nombramiento por parte de los Estados miembros por mayoría cualificada de un presidente para dos años y medio, renovable una vez. Al mismo tiempo, un ministro de Relaciones

Exteriores se establece para manejar de manera coherente la política exterior y de seguridad común. Es a la vez vicepresidente de la Comisión y director del Consejo de Asuntos Exteriores.¹⁰

5. La famosa estructura en pilares de la UE actual desaparece y el sistema orgánico e institucional se aplicará de la misma manera en todas las políticas. Eso implica entonces nuevas reglas de juego interinstitucionales. En el nuevo contexto, el Consejo Europeo perdería capacidad legislativa y se concentraría únicamente en la función ejecutiva. La Comisión Europea, única institución verdaderamente comunitaria actualmente, se transformaría en un órgano de ejecución de las decisiones tomadas por el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, que compartirían la función legislativa, no como una codecisión –como hoy–, sino como un procedimiento legislativo ordinario e igualitario entre ambas instituciones.

6. Por fin, se institucionaliza un nuevo mecanismo de cooperación permanente en materia de defensa común, tal como lo habían propuesto e implementado en la práctica Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo desde el año 2003. La formalización de esta cooperación reforzada positiva es, sin lugar a dudas, la última gran innovación del nuevo Tratado Constitucional que, si bien se ha aprobado políticamente, no ha entrado todavía en vigor debido a la falta de ratificación por los veinticinco Estados.

Conclusión: ¿el método comunitario en crisis?

En una Europa ampliada, en la cual las tradiciones y los intereses nacionales son muy diferentes, el único órgano que tendría la capacidad de defender el interés general europeo es la Comisión. Sin embargo, parece que en el nuevo Tratado Constitucional, la Comisión se vuelve aun más un órgano técnico de ejecución. Su representatividad como centro de la comunitarización de la Unión ya no está asegurada. En consecuencia, es el mismo método comunitario creado por Jean Monnet, que se cuestiona en particular en los tanques de pensamiento (*think tanks*) británicos.¹¹ El intergubernamentalismo estaría entonces ganando terreno frente al método comu-

9 Hasta ahora, las tres comunidades de origen (Ceca –que ya desapareció–, CEE y CEEA) y la Unión Económica y Monetaria eran las únicas en tener la personalidad jurídica internacional.

10 Configuración más importante del Consejo de Ministros.

11 Mark LEONARD, *Networking Europe*, Londres, Foreign Policy Center, 1999.

VISIÓN INTERNACIONAL (Cont.)

Jawaharlal Nehru
(1889/1964)



Líder nacionalista y estadista indio, primer jefe de gobierno de la India independiente. Sustituye a Gandhi como máximo dirigente del Partido del Congreso.

Mantuvo una política de coexistencia pacífica en el ámbito internacional. Se opuso a la actitud de Gran Bretaña y Francia en el conflicto del Canal de Suez de 1956. Bajo su mandato, la India se convirtió en una influyente potencia dentro del movimiento de los Países No Alineados.

Dwight D. Eisenhower
(1890/1967)



General y estadista estadounidense, se interesó en asuntos militares y diplomáticos. Dirigió la ofensiva aliada que terminó con la II Guerra Mundial, fue designado para el mando supremo de la Otan y puso fin a la estancada guerra de Corea. Como presidente, su política exterior se caracterizó por mantener la alianza con Europa, firmeza activa ante la Unión Soviética y la formulación de intervenir –incluso militarmente– para mantener el *statu quo* en Oriente Medio.

Charles de Gaulle
(1890/1970)



Presidente francés. Fundó la V República con su partido propio, la UNR, descolonizó Argelia y otorgó la independencia a doce colonias más en África. Se enfrentó

al terrorismo de la OAS y organizó una política exterior estratégica e independiente del proteccionismo norteamericano, vetó la entrada británica en la CEE y se opuso al sistema monetario internacional y la intervención militar de Estados Unidos en Vietnam y en Israel.

William C. Bullitt
(1891/1967)



Diplomático estadounidense. Primera persona en detentar el cargo de embajador en la Unión Soviética. Luego, se desempeñó como embajador

de Estados Unidos en París. En la ciudad de las luces estuvo hasta 1940. Durante estos años fue conocido como "el más parisiense de todos los embajadores" por su perfecta adaptación al país. Cuando se desencadenó la II Guerra Mundial se alistó como comandante del ejército francés, experiencia que le sirvió para asesorar al presidente Franklin Delano Roosevelt.

nitario, no como marco teórico de análisis, sino como práctica de acción, en el seno de la Unión Europea, para la toma de decisiones políticas. Una argumentación de tipo *equilibrio de poder* podría servir de base a una explicación más profunda. En una configuración futura de veinte comisarios (y no veinticinco como ahora), como lo tiene previsto el Tratado Constitucional, pero con veinticinco o más¹² Estados miembros, es más que lógico que no todos los Estados tengan un cupo para comisario. Una Comisión en la cual Chipre, Malta, Estonia, Eslovenia y Letonia serían representados, pero en la cual Francia, Alemania o Reino Unido podrían no estar, no sería percibida como muy legítima, sobre todo en los momentos de choque con el interés nacional de dichos Estados. Esta reflexión podría ser uno de los argumentos que motivaron a los europeos a reforzar el papel del Consejo de Ministros y del presidente, es decir, del intergubernamentalismo, de los Estados y gobiernos nacionales, en contra de un comunitarismo, por esencia desfavorable al interés nacional.

El problema principal que obstaculiza el crecimiento de la integración, e incluso de la federalización en materia política, es que paradójicamente, con la nueva Unión ampliada, los procesos de profundización de la UE ya no sirven tanto al interés nacional de los Estados tradicionalmente favorables a la transferencia de soberanía como Francia y Alemania. En efecto, hasta ahora, la pareja franco-alemana tenía un interés muy fuerte en apoyar los procesos de cesión progresiva de soberanía de los europeos en favor de la UE porque reforzaban su posición hegemónica regional y su identidad internacional: Francia en el ámbito de la diplomacia y la defensa, y Alemania en los temas económicos, monetarios y comerciales. La ecuación era entonces clara: más se integraban políticamente los europeos, menos obstáculos y frenos se vivían por parte de los otros Estados y, en consecuencia, más fuerte era la UE en el sistema político y económico internacional, lo que favorecía mucho los intereses nacionales de sus dos líderes naturales. Esto es la demostración de la Unión Europea como multiplicador de potencia para Francia y Alemania, tal como funcionó hasta ahora.

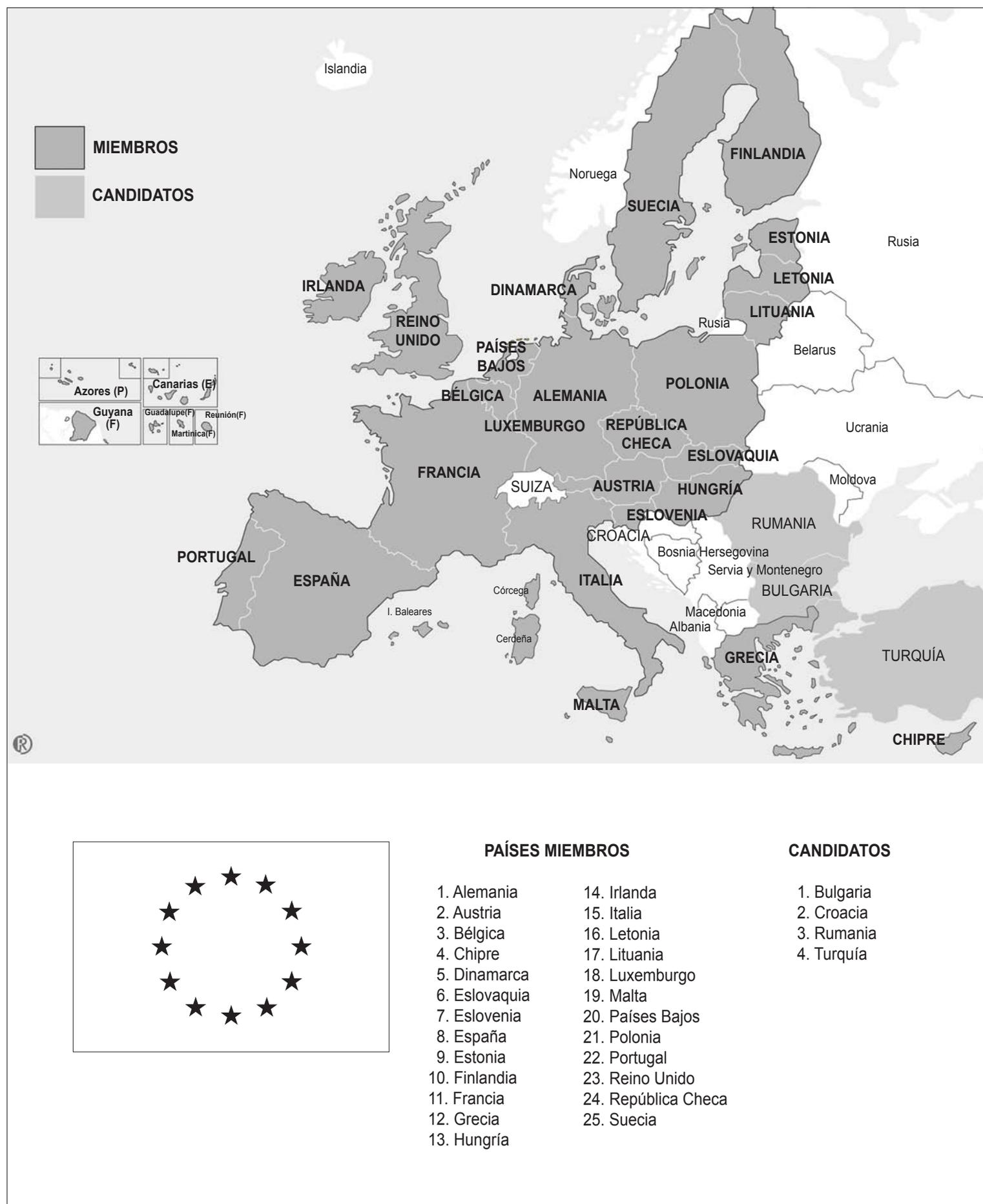
El problema es que parece no poder funcionar con tanta efectividad hacia futuro. En efecto, en primer lugar, los órganos que representan el interés comunitario, en particular la Comisión, podrán llegar a tener una sub-representatividad del motor franco-alemán en favor de los pequeños países a veces euro-escépticos y muy transatlantistas. En segundo lugar, la preponderancia dada a las estructuras intergubernamentales con una toma de decisión de configuración 55-65 por ciento obligará a la pareja a negociar con estos otros países y a hacer concesiones más importantes para que una de sus propuestas pueda pasar. Incluso numéricamente, las cifras los obligarán a negociar casi siempre con Reino Unido, lo que no será muy favorable a un futuro más integrado de la UE. En tercer lugar, una alianza de pequeños países sin Francia y Alemania podrá hacer pasar, con esta nueva doble mayoría, unas propuestas desfavorables tanto a la comunitarización-federalización de la Unión como, en consecuencia, a los intereses nacionales de Francia y Alemania, lo que es muy improbable con el sistema de ponderación de votos actual.

En resumen, los cambios –todavía modestos– generados por el nuevo Tratado Constitucional implican una reconfiguración de la Europa a geometría variable dirigida tradicionalmente por el motor franco-alemán, en favor de la ampliación del eje de gravedad a países como Reino Unido, Polonia, y los pequeños Estados de Europa central y oriental, sin que eso afecte positivamente el déficit democrático, bien al contrario.

El costo político, y obviamente económico, de los modelos de ampliación y de profundización escogidos por los antiguos quince miembros será sin duda, en los próximos años, muy alto.

¹² Se prevé que, en aproximadamente dos años, Rumania y Bulgaria –que están en proceso de preadhesión– entrarán como miembros de pleno derecho en la Unión Europea conformando así los miembros número 26 y 27 de la organización.

EUROPA POLÍTICA: MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA Y CANDIDATOS.



Fuente: Comisión Europea, 2004.

VISIÓN INTERNACIONAL (Cont.)

Haile Selassie
(1892/1975)



Emperador de Etiopía, cuyo nombre significa "El poder de la Trinidad". Hizo conocer a su país por la comunidad internacional, consiguió que fuera admitido en la Sociedad de Naciones, abolió la esclavitud, se adhirió al pacto de Briand-Kellogg y presidió la conferencia de la Organización para la Unidad Africana (OUA). Promulgó una constitución de tipo occidental y defendió enérgicamente la independencia económica contra las injerencias de los italianos. Firmó un tratado comercial con Japón y aceptó los capitales estadounidenses.

Edward Hallet Carr
(1892/1982)



Historiador y diplomático británico. Formó parte, junto a su compatriota y también historiador Arnold Joseph Toynbee, de la delegación británica en la Conferencia de Paz que dio como resultado el Tratado de Versalles. Debatió las teorías del idealismo y del realismo, y sus obras, consideradas de gran repercusión en el estudio y la comprensión de la historia de las relaciones internacionales del periodo entre las guerras, fueron sobre relaciones internacionales desde los tratados de paz, principalmente.

Nikita Khrushchev
(1894/1971)



Presidente de Rusia, nombrado primer secretario del Comité Central del Partido Comunista y Premier de la Unión Soviética. Trató de impulsar una política de acercamiento y de dureza hacia Occidente, promovió la coexistencia pacífica e impulsó el desarrollo agrícola e industrial tratando de mostrar que el comunismo se impondría sobre el capitalismo. Decidió la instalación de misiles con capacidad nuclear en Cuba, en un intento por mantener el balance de poder a su favor durante la Guerra Fría.

Ellsworth Bunker
(1894/1984)



Diplomático estadounidense. Ocupó el cargo de embajador en Argentina, Italia, India y Vietnam del sur. Desde este último, apoyó los esfuerzos de guerra tanto del presidente Lyndon Johnson como de Richard Nixon. Respaldó las incursiones estadounidenses en Laos y Camboya. Después de la conclusión de la guerra de Vietnam, participó en la elaboración del tratado de Panamá. Sirvió como mediador en el conflicto entre Holanda e Indonesia.

2. ¿UNA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN MÁS EFICIENTE CON VEINTICINCO?

Además del reto de la creación de una institucionalidad europea adaptada a las nuevas necesidades internas, la Unión tiene que enfrentar el desafío de su mejor ubicación en las relaciones diplomáticas y de seguridad internacionales. La defensa común europea es en particular el reto más difícil, pero paradójicamente es el que también genera mayores expectativas de mejoramiento rápido tanto en el interior de la UE como en el mundo entero.

La guerra en Irak dio un nuevo golpe a la credibilidad de una política exterior y de seguridad europea, lo que reforzó la imagen de la impotencia europea desarrollada durante los conflictos de la ex Yugoslavia al inicio de la década de los años noventa. Sin embargo, a pesar de estos fracasos, la UE logra progresivamente reforzar los instrumentos institucionales de su política exterior, incluso en el ámbito militar. A esto le debemos añadir una influencia preponderante en la regulación de la globalización y en la red mundial de cooperación al desarrollo. Sin duda alguna, la UE dispone hoy de herramientas y políticas para cambiar su percepción de "gran ausente del mundo".

Los desafíos en la materia son amplios y numerosos. Consisten primero en hacer converger las políticas exteriores nacionales de los veinticinco Estados miembros, tal como se logró con los criterios de convergencia para la creación –y el éxito– de la política monetaria común. El problema es que dichas políticas exteriores tienen una historia específica –tan conflictiva a veces–, unas relaciones especiales (Reino Unido y Estados Unidos), unas zonas de influencia propias (Francia y África francófona, Reino Unido y la Commonwealth de naciones), y hasta un vecindario diferente (Mediterráneo, repúblicas de la ex Unión Soviética, Balcanes).

En segundo lugar, se trata de dar unos propósitos y unas misiones específicas a la política europea de seguridad (llamadas misiones de Petersberg)¹³ sin duplicar los esfuerzos con la Otan. Además, el mayor reto consiste en superar el rechazo al cambio para adquirir una cultura estratégica común entre países cuyas seguridades descansan desde hace muchos años en la Otan (Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca, España, Italia, y ahora Polonia, Hungría, República Checa, los países bálticos), en la disuasión nuclear (Francia), en una combinación de los dos (Reino Unido), o, por fin, en una neutralidad pasiva o activa (Finlandia, Suecia, Irlanda, Austria).

Sin embargo, a pesar de todos estos obstáculos, la Pesc ha logrado unos interesantes pasos adelante en materia de ayuda humanitaria (manejada por el programa comunitario Echo)¹⁴, de gestión civil de crisis cuya primera manifestación fue la administración civil de la ciudad de Mostar, en Bosnia y Herzegovina, entre 1994 y 1996 (misión Unión de Europa Occidental –UEO–), de sanciones económicas (en contra de Serbia en el conflicto con Kosovo), y de nombramientos de varios representantes especiales de la Unión en las grandes regiones en crisis (Medio Oriente, Bosnia, Macedonia, Cáucaso, Grandes Lagos africanos).

Pero es sobre todo en el sector de la defensa común que los pasos adelante mencionados anteriormente se hicieron gigantescos y rápidos. Al tener en cuenta que la Política Europea de Seguridad y de Defensa Común (Pescd) de la Unión tiene su punto de partida en la Declaración franco-británica de Saint Malo en 1998, uno se sorprende por la cantidad y la calidad de transformaciones y logros efectuados en tan poquito tiempo. En efecto, se puso en marcha una Fuerza de Reacción Rápida, idealmente de 60.000 hombres capaces de desplegarse en menos de sesenta días para una operación fuera de los linderos europeos de más de un año,

13 Las misiones de Petersberg son de tres tipos: las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones de restablecimiento de la paz.

14 European Community Humanitarian Office.

se crearon unas instituciones específicas encargadas de manejar la política de defensa común (el comité político y de seguridad, el comité militar y el Estado Mayor europeo), y se aprobó la construcción del primer avión de transporte militar, el A400M, con el fin de dotar a los europeos de los medios de proyección de fuerza adecuados a sus nuevas misiones.

En el año 2003, los avances pactados se operacionalizaron por primera vez en el terreno durante tres operaciones: (1) el relevo europeo de la policía de las Naciones Unidas en Bosnia, (2) la operación Concordia, con 400 militares, que actuó como relevo de las tropas de la Otan en Macedonia pero con los medios logísticos de la Alianza, y (3) la operación *Artemis*, primera misión totalmente manejada por la UE en República Democrática del Congo con mandato de la ONU.

Obviamente, esta política de seguridad común es todavía muy embrionaria; comparte mucho con la Otan, empezando por el hecho de que la gran mayoría de los miembros son comunes, principalmente después de ambas ampliaciones, sufre de divergencias fuertes entre culturas estratégicas nacionales y, por fin, no llega a los niveles de material, inversiones, presupuestos públicos e investigación y tecnología de Estados Unidos. Sin embargo, la evolución es netamente positiva.

Además de su política exterior, de su política de defensa y de su política comercial, la Unión Europea dispone, en el escenario internacional, de una cuarta herramienta importante: su política de cooperación, que se implementa con intensidades y eficiencias diversas según el nivel de prioridad que la UE da a la región o al país receptor. Lastimosamente, América Latina, la Región Andina y Colombia no son prioridades frente a los países de Europa y Asia Central o a los países ACP (África, Caribe y Pacífico).

Conclusión

Si un actor internacional se define por su capacidad de influencia a escala internacional, es decir su capacidad para afectar la distribución de los recursos y la definición de los grandes valores en el ámbito global, entonces no se le podría negar a la Unión Europea hoy sus calidad de actor internacional, que América Latina,

y Colombia en particular, no deben olvidar. El grado de cooperación e integración europea permite a la Unión sumar todos los esfuerzos y recursos de sus Estados miembros para producir una *influencia europea en las relaciones internacionales*. Sin embargo, la división europea en materia decisional entre los niveles comunitarios e intergubernamentales limita la coherencia y la potencia europea. El problema de la coherencia de las relaciones exteriores de la Unión Europea es entonces un verdadero desafío.

De todas formas, ni *super-Estado* ni organización internacional clásica, la Unión Europea es un actor *sui generis* del escenario internacional. El último reto para ella, a pesar de todos los obstáculos mencionados y por mencionar, será el de saber transformar su imagen y su realidad de *potencia suave* (*soft power*), o hasta *potencia blanda* en un estatuto de potencia entera. ■■■

BIBLIOGRAFÍA

- DUMOND, Jean-Michel y SETTON, Philippe, *La politique étrangère et de sécurité commune*, colección Reflexes Europe, La Documentation Française, Paris, 1999.
- FRANK, Robert, "La construction de l'Europe: une histoire cyclique", en *Questions Internationales*, La Documentation Française, Paris, mayo-junio 2004, N° 7, p.21.
- HAAS, Ernst, *The Uniting of Europe, Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press, Londres-Stanford, segunda edición, 1968.
- LEONARD, Mark, *Networking Europe*, Foreign Policy Center, Londres, 1999.
- MILWARD, Alan, *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, Londres, Segunda edición, 2000.
- MORAVCSIK, Andrew, *The choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, 1998.
- . "Le mythe du déficit démocratique européen", en *Raisons politiques*, Presses de Sciences Po., Paris, N° 10, mayo-julio 2003.
- PETITEVILLE, Franck, "L'Union européenne, acteur international global: un agenda de recherche", en *Revue Internationale et Stratégique*, IRIS, Paris, N° 47, otoño 2002.

STÉPHANIE ÑAUAUX

Profesora de carrera y directora del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) y del Centro de Altos Estudios Europeos (CAEE) de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.