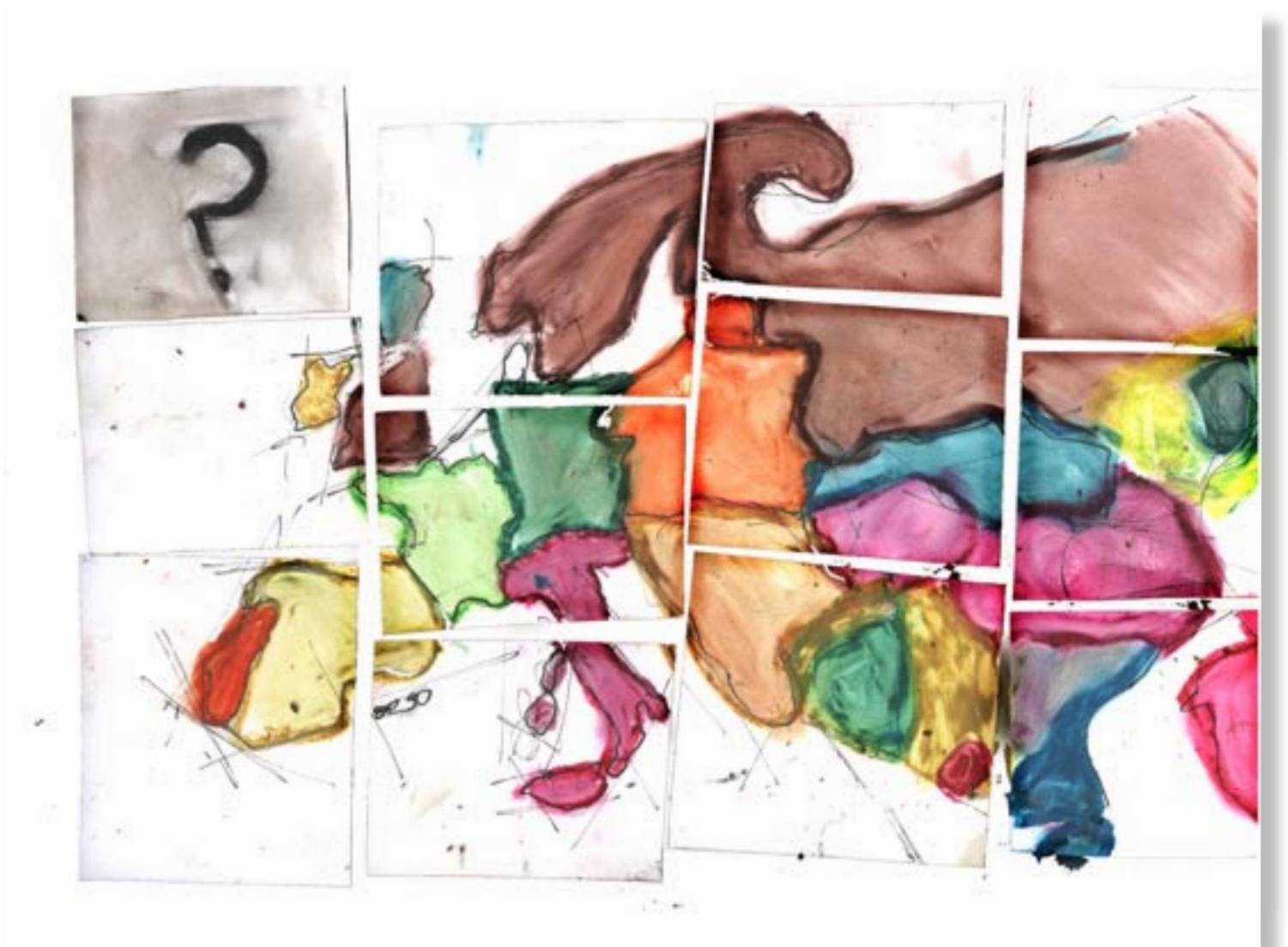


Reflexiones de Ramón Torrent

¿Y SI NOS PREGUNTÁRAMOS MÁS QUÉ ES EUROPA
EN VEZ DE PREGUNTARNOS TANTO QUÉ ES AMÉRICA LATINA?

El coordinador de OBREAL nos ofrece sus comentarios sobre la presentación al número.



Es habitual comenzar los análisis sobre las relaciones entre Europa y América Latina con una reflexión sobre la existencia de América Latina. Lo es mucho menos iniciarlas con una reflexión del mismo tipo a propósito de Europa, a pesar de que es igualmente indispensable. Una tal reflexión será el contenido de mi contribución.

En primer lugar, sería muy saludable no pretender transformar en sinónimos “Europa” y la “Unión Europea” como hacía incluso el fracasado tratado “constitucional”, que daba a un tratado modificativo de la Unión y de la Comunidad Europea el pretencioso nombre de “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”. ¿No eran europeos Dostoievsky, Tolstoi, Eisenstein o Prokofiev?; ¿no lo eran Ibsen o Paul Klee? ¿No decían los estrategas clásicos que quien controlaba el cuadrilátero de Bohemia (un territorio que sólo hace unos pocos años forma parte de la Unión Europea) controlaba Europa? No hace falta recordar el *motto* de De Gaulle sobre una “Europa de Finisterre a los Urales”, aunque hubiera sido bien útil hacerlo para no desaprovechar, como se hizo la gran oportunidad ofrecida por Gorbachov. Pero sí es necesario recordar siempre que la Comunidad y la Unión Europea no son “Europa” sino una Europa Occidental surgida de un determinado contexto histórico (el de la Guerra Fría) que ha ido ampliándose hacia el sur y el este.

En segundo lugar, y esto es aún más relevante, una vez que se ha precisado que el objeto del análisis no son las relaciones entre América Latina y “Europa” sino sus relaciones con la “Unión Europea”, debemos aclarar algo que nunca se hace: ¿qué sentido damos al término “Unión Europea”?

En efecto, la denominación “Unión Europea” se utiliza para designar realidades muy distintas que luego se confunden al conducir el análisis y extraer conclusiones, lo cual conduce necesariamente al error; no sólo al error analítico sino, lo que es más grave, al error político. En la próxima sección intentaré aclarar este punto para luego aplicar la aclaración a algunas cuestiones importantes relacionadas con las relaciones Unión Europea-América Latina y acabar extrayendo unas conclusiones.

¿Qué es la Unión Europea?

Primera respuesta: si tomamos el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea (distinto del anterior, como todo especialista debería saber), podemos dar una respuesta relativamente coherente: La Unión Europea es un marco institucional que recu-

bre a la Comunidad Europea y a un conjunto de actividades que, si bien se desarrollan dentro del sistema institucional de la Unión, no se desarrollan en el marco de la Comunidad (actividades en las áreas de la política exterior y de la cooperación judicial y policial) -una “Unión pero no Comunidad”. Podrían añadirse dos precisiones adicionales: a) con el paso del tiempo, este conjunto de actividades, que comenzaron siendo simplemente actividades conjuntas de los Estados miembros, han ido engendrando una personalidad jurídica de la Unión, distinta tanto de la de la Comunidad como de las de los Estados miembros; b) aunque el tratado en curso de negociación para dar una salida al fracaso del tratado “constitucional” unifique las personalidades jurídicas de la Comunidad y de la Unión, seguirá habiendo una diferencia profunda en los procedimientos aplicables a las materias que anteriormente eran competencia de la Comunidad y el resto de actividades de la Unión.

Esta visión de la Unión Europea tiene una gran ventaja y dos grandes inconvenientes. La ventaja radica en que hace ver con claridad que la Unión Europea ni es un estado ni, previsiblemente, lo será nunca y, por tanto, no puede analizarse “como si” lo fuera. La Unión Europea no tiene soberanía ni el paquete de competencias y medios de actuación que derivan de la soberanía. La Unión Europea sólo puede hacer algunas de las cosas que hace un estado; no todas. En otras palabras: todo análisis que pretenda comparar las políticas (no sólo internacionales sino internas) de Estados Unidos, por ejemplo, y la Unión Europea está viciado, porque la Unión Europea ni dispone ni dispondrá de los medios de actuación de que los dispone Estados Unidos.

El primer inconveniente radica en que ésta no es la visión desde la que se conduce normalmente la reflexión política, que muy a menudo quiere referirse a una “Europa” o “Unión Europea” que sea, por ejemplo, un factor equilibrante de la hegemonía de Estados Unidos.

El segundo inconveniente es que esta visión olvida (porque los Tratados de la Comunidad y de la Unión Europea también lo olvidan -y ya no digamos la literatura académica al uso) una realidad sumamente importante (y, en el fondo, muy positiva): ya mucho antes de que el Tratado de Maastricht inventara la Unión Europea, la Comunidad Europea había ejercido una poderosa atracción sobre la actuación de los Estados miembros, que muchas veces ejercían sus competencias propias, no por separado y “desde las capitales” sino en común y en Bruselas, conjuntamente con la Comunidad. Y ahora lo siguen haciendo, completamente fuera del marco del Tratado de la

Unión Europea, que no dice nada al respecto. Estos dos inconvenientes permiten pasar a la segunda respuesta.

Segunda respuesta: para ilustrar esta respuesta, lo mejor es comenzar con ejemplos de ejercicio común de las competencias de los Estados miembros conjuntamente con la Comunidad: a) de la Organización Mundial de Comercio son miembros tanto la Comunidad Europea como los Estados miembros (estos últimos para cubrir el ámbito de los acuerdos Organización Mundial de Comercio que excede las competencias exclusivas de la Comunidad), pero todos ellos se sientan juntos y hablan con una sola voz; b) de los acuerdos denominados “mixtos” (acuerdos con contenido económico, como los acuerdos con Chile y México, o simplemente institucionales, como los acuerdos con Mercosur y sus Estados Partes o los que aún están en curso de ratificación con la Comunidad Andina y América Central y sus respectivos estados), también son parte tanto la Comunidad Europea como todos los Estados miembros, pero todos ellos actúan conjuntamente; c) el Fondo Europeo de Desarrollo, de donde sale la ayuda al desarrollo asociada al Convenio de la Comunidad Europea y sus Estados miembros con los países ACP (África, Caribe y Pacífico), no es un fondo de la Comunidad Europea sino un fondo conjunto de todos los Estados miembros que, a pesar de ello, es gestionado por las instituciones de la Unión; d) quienes negocian con los nuevos estados que quieren adherir a la Unión y firman la correspondiente Acta de Adhesión son los Estados miembros y no la Comunidad (o la Unión con su embrionaria personalidad jurídica); pero negocian conjuntamente utilizando para ello a las instituciones de la Unión.

Estos ejemplos demuestran que puede tener sentido utilizar el término “Unión Europea” para designar al conglomerado compuesto por la Comunidad Europea y el conjunto de Estados miembros (añadiendo aún a la embrionaria “Unión pero no Comunidad” con sus actividades y su embrionaria personalidad jurídica). Con esta significación, la realidad designada como “Unión Europea” se diferencia radicalmente de la “Unión Europea” de la primera respuesta en una cuestión esencial: la “Unión Europea” de la primera respuesta tiene, por hipótesis, competencias limitadas y no puede hacer todas las cosas que hace un estado; la “Unión Europea” de la segunda respuesta dispone de todas las competencias de un estado (porque o bien son competencias de la Comunidad o bien lo son de los Estados miembros o bien lo son de una embrionaria “Unión pero no Comunidad”). Pero, como la “Unión Europea” de la primera respuesta, la “Unión Europea” de la segunda sigue sin ser un estado: es otra cosa.

El problema con esta segunda respuesta

es a la vez jurídico-institucional y político. El problema político radica en el hecho de que, si bien es cierto que en cuestiones muy importantes la Comunidad y los Estados miembros actúan conjuntamente, esto no sucede así en muchísimos otros casos; más aún, parece haber una clara voluntad política de que ello no suceda. El problema jurídico-institucional radica en el hecho de que ningún artículo de los Tratados (ni del de la Unión ni del de la Comunidad) establece un marco institucional y unos procedimientos aplicables a esta actuación conjunta de la Comunidad y los Estados miembros, la cual, por tanto, se ha desarrollado *ad hoc* caso por caso.

Tercera respuesta: y no podemos olvidarnos de que hay otras respuestas, de las que entresacaré una que me parece muy importante: reducir la “Unión Europea” a la Comunidad Europea. Esta es una respuesta muy negativa porque reduce radicalmente la capacidad de actuación de la Unión, pero tiende a ser habitual “por defecto”: desde los Estados miembros para sacarse la responsabilidad de los problemas y desde las instituciones de la Comunidad, sobre todo desde la Comisión, para adquirir mayor protagonismo y dar la idea de que “la Unión somos nosotros”.

De los errores analíticos a los errores políticos

Como he dicho antes, lo grave no son los errores analíticos sino los errores políticos a que ellos conducen. Para no desbordar los límites de la presente contribución, señalaré sólo dos: primer error: si se toman los datos que ofrece la propia Comisión en su *Annual Report on the European Community's Development Policy*, uno se ve conducido al error necesariamente. En efecto, según dichos datos, la ayuda al desarrollo de la Comunidad es alrededor de 8.000 millones de euros para 2005, de los cuales casi la mitad van destinados a los países ACP. Ante este dato, uno casi necesariamente tiende a pensar que lo prioritario para la Comunidad (¿o para la Unión?) son los países ACP. La conclusión es falsa porque el dato también lo es: como ya he indicado, los fondos para los países ACP no son de la Comunidad (segunda respuesta de la sección anterior) sino de los Estados miembros, que ceden su gestión a las instituciones comunitarias en el caso de los países ACP (segunda respuesta de la sección anterior). Por tanto, si se quieren extraer conclusiones sobre prioridades políticas a partir del dato de los fondos destinados a ayuda al desarrollo, o bien se toma sólo a la Comunidad y se excluyen de la comparación los fondos destinados a los países ACP, que son de los Estados miembros, o bien se toma, para todas las zonas geográficas, la suma de todos los fondos, ya sean de la Comunidad o de los Estados miembros, que, en total, son del orden de

40.000 millones de euros (de los cuales unos 4.500 son de la Comunidad y el resto de los Estados miembros, y, de estos últimos, unos 3.500 gestionados en conjunto para los países ACP y unos 32.000 gestionados por separado).

Segundo error: ¿cómo concebir las cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe? Desde el punto de vista jurídico-institucional, las cosas están claras: estamos ante un caso típico de la segunda respuesta de la sección anterior: por el lado de la Unión Europea, participan en ellas todos los actores implicados, tanto la Comunidad como los Estados miembros como la embrionaria “Unión pero no Comunidad”. Pero desde una perspectiva política, es evidente que ninguno de estos actores admite que en las cumbres se traten los temas que ellos quieren reservar para su acción unilateral o para sus propias relaciones bilaterales por separado. Si no se comprende esto adecuadamente, puede llegarse a pensar que por el hecho de que en las cumbres “están todos” se puede “hablar de todo y tomar decisiones sobre todo”, cuando precisamente la conclusión a extraer es más bien la contraria: porque “están todos” se corre el riesgo de “no decidir nada y simplemente hacer declaraciones retóricas” (y de que, en todo caso, a la hora de hablar de la implementación de lo decidido en la cumbre se aplique la tercera respuesta de la sección precedente, los Estados miembros se olviden de que ellos también participaron en la cumbre y resulte que sea la Comunidad la que tenga que cargar con todo).

Conclusión

Como he dicho en otra ocasión, los sistemas políticos, y en particular las relaciones internacionales, pueden compararse con un ordenador: para obtener los resultados previstos, deben adecuarse el *hardware* y el *software*. El *hardware* de la Unión Europea es el que es, y lo que es seguro es que no es el de un Estado; en consecuencia, no pretendamos hacerle procesar el *software* típico del conjunto de políticas públicas, sobre todo en materia de relaciones internacionales. Si lo pretendemos, podemos llegar a un resultado particularmente perverso que no deja de ser el de, al menos, algunas áreas de las relaciones exteriores de la Unión: que la Unión acabe haciendo mal, obviamente, lo que no puede hacer y, en cambio, deje de hacer lo que podría hacer bien. En otras palabras: es en la modestia lúcida donde realmente puede fundamentarse la ambición. Esta es quizá la lección que todos deberíamos aprender, tanto los analistas como quienes diseñan las políticas de la Unión Europea.